

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LXVIII.

Fasc. 1.

ANTAL TAMÁS

Régiók Magyarországon egykor és most

(Két adalék)



SZEGED
2006

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et
Juridicarum Universitatis Szegediensis

ATTILA BADÓ, ELEMÉR BALOGH, LÁSZLÓ BLUTMAN, PÁL BOBVOS,
LÁSZLÓ BODNÁR, ERVIN CSÉKA, JÓZSEF HAJDÚ, MÁRIA HOMOKI-
NAGY, ÉVA JAKAB, JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS
MARTONYI, IMRE MOLNÁR, FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY,
BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY, IMRE SZABÓ,
LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit
KÁROLY TÓTH

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BADÓ ATTILA, BALOGH ELEMÉR, BLUTMAN LÁSZLÓ, BOBVOS PÁL,
BODNÁR LÁSZLÓ, CSÉKA ERVIN, HAJDÚ JÓZSEF, HOMOKI-NAGY
MÁRIA, JAKAB ÉVA, KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS,
MARTONYI JÁNOS, MOLNÁR IMRE, NAGY FERENC, PACZOLAY
PÉTER, POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF, SZABÓ IMRE,
TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324–6523 Acta Univ.
ISSN 0563–0606 Acta Jur.

Bevezetés

A XXI. század első évtizedének delelőjén az Európai Unióra is tekintettel lévő elméleti közigazgatási vizsgálódások közül talán a regionalizmus–regionalizáció problematikája a legjellemzőbb. A hazai szakirodalomban is számos publikáció látott napvilágot az elmúlt évek alatt, amelyek között támogató és ellenző hitvallások egyaránt olvashatók.

Tanulmányainkban a regionalizmust és a regionalizációt nem tekintjük teljesen azonos jelenségnek. Közös jellemzőjük, hogy gazdasági értelemben körzetet, régiót alakítanak ki általában jól körülhatárolható tájegységek formájában. Azonban míg az elsőt természetes környezetben végbemenő, történelmi folyamatnak tekintjük, addig az utóbbit felülről irányított, mesterséges fejlesztésnek fogjuk fel, és ekként értékeljük.

A jelenlegi magyarországi vitatott, ám fejlesztési formában mégis létező régiórendszer e beosztásban a regionalizáció művi produktumához tartozik, s ennek számos árnyoldala mutatkozik meg. Ezzel szemben gazdaságtörténeti értelemben a régiók nem új jelenségek; ilyenek a XIX. századi Magyar Királyságban is voltak, amelyek immanens fejlődés eredményeként jöttek létre.

A jelen összefüggő írásokban a szerző először annak bizonyítására vállalkozik, hogy a gazdasági értelemben tekintett régiórendszernek vannak történeti alternatívái hazánkban is – azonban közjogi relevancia nélkül. A második esetben pedig – mintegy szembeállítva a múltat és a jelent – a XXI. századi régiók magyar elképzeléseit vizsgáljuk, röviden vázolva a magyar szakemberek véleményeit a 2006. évi országgyűlési választásokig terjedően – s végül a saját historikus álláspontunkat is.

E történelmi kontraszt – érzésünk szerint – jól demonstrálja a regionalizmus és a regionalizáció közötti alapvető különbségeket. Természetesen ezen írások keretei között teljes, átfogó gazdaságtörténeti elemzésre nem vállalkozhatunk, ezért a történelmi fejtegetésekben a kiegészítés környéki – egyébként rendkívül meghatározó – periódusra fókuszáljuk a figyelmet. Azonban a kiemelt évtizedekből is érzékelhető lehet az Európa-joggal foglalkozó szakemberek számára a különbség az organikus történeti folyamatok és a mesterséges vagy éppen „modern” régiók világa között. Ezzel nem kívánjuk elvitatni az európai integráció folyamatainak jelentőségét – mi több: azoknak magunk is hívei vagyunk –, csupán arra hívjuk fel a figyelmet, hogy az uniós, „felülről irányított” régiórendszer kialakítása a jelenleginél történelmileg *hitelesebb* és *célszerűbb* formában is megoldható lenne.



Bízunk abban, hogy e témájukban tanulságosan kapcsolódó munkák mind az uniós joggal, mind a történeti tudományokkal foglalkozó kutatók és olvasók számára érdekes adalékul szolgálnak a régiók problematikájának megértéséhez.

I.

A gazdasági regionalizmus kialakulása Kelet-Magyarországon és Erdélyben (1850–1880)

1. § A regionalizmus értelmezési lehetőségei a XIX. században

A regionalizmus, mint napjaink meghatározó európai, határokat és térségeket összekötő jelensége, a XIX. század folyamán a jelenlegi, modern értelemben nem volt identifikálható, noha az egyetemes történelmi folyamatok a nemzetállamok születésének korszakában is mutattak területiális alapú gazdasági-társadalmi átalakulásokat és összefogásokat, azonban ezek sokkal inkább nemzeti-politikai törekvéseket jelentettek, mint gazdasági-érdekérvényesítő megnyilvánulásokat. Egyetlen országon belül azonban a gazdasági-társadalmi átalakulás mutathatott olyan területiális sajátosságokat, amelyek a kérdés felvetését mégis relevánssá teszik.

Először azon előkérdést kell megvizsgálnunk, hogy a regionalizmus alkotmány-jogi-közigazgatási, gazdasági, vagy tisztán politikai jelenség-e. A kérdés közjogi megközelítése nehezen végezhető el: a mai napig sem mindenütt jellemző a térségek kizárólag jogi úton történő elhatárolása az Európai Unióban – eredendően a történelmi, jórészt gazdasági kapcsolatok formálták az úgynevezett *Strukturális Alapok* elosztásának eredményesebb megvalósításához szükséges új területi egységek, a régiók kialakítását. Hazánkat tekintve: a XIX. századi magyar közigazgatási rendszer alapvetően a törvénycikkeken és a szokásjogon alapult, azonban, természetesen, ez is „csak” a vármegyéket, kiváltságos kerületeket, szabad királyi városokat, mezővárosokat, királyi mezővárosokat, az 1870. évi XLII. tc. hatályba lépése után a törvényhatóságokat, s a rendezett tanácsú városokat jelentette.¹ A területi kapcsolatok ugyan vármegyék, szabad királyi városok, kerületek között bontakoztak ki, de elsődlegesen nem jogi alapon, ezért jogtörténeti szempontból inkább e jelenség egy sajátos eleme: a jogi, közigazgatási együttműködés volna értelmezhető.

Úgy találjuk, hogy az előzőekben feltett kérdés főként gazdasági és társadalmi alapokon interpretálható, az 1850-es években kibontakozó gazdasági: ipari és agrárfejlődésen, az ehhez kapcsolódó infrastrukturális haladáson és az urbanizáció folyamatainak keresztül mutatható be. Mindazonáltal hangsúlyoznunk kell, hogy a

¹ STIPTA ISTVÁN: *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására. Tervezetek, javaslatok, törvények.* Budapest, 1995. 125–172. p.

vizsgált korszak csupán előkészítője volt a kiegyezést követően kibontakozó ipari forradalomnak,² azonban a jelentősége nem hanyagolható el – s ezen a neoabszolutizmus évei sem változtatnak.

E helyütt nem lehet célunk a téma teljes gazdaságtörténeti kifejtése, ezért csupán Debrecen szabad királyi város, valamint a Tiszántúl, a Bánát, és Erdély gazdasági kapcsolatrendszerének *vázlatát*, kialakulásának és működésének feltételeit mutatjuk be, a szakirodalmak alapján ugyanis akként látjuk, hogy ezen térségek mutattak földrajzi és történelmi okokból bizonyos mértékben koegzisztens fejlődést.

A kereskedelmi kapcsolatok tekintetében a szakirányú kutatók ismert munkáira hagyatkozunk. A magyar modernizációról szóló első irodalmak a XIX. század második felében jelentek meg, főként az egyes vármegyék kereskedelmi és gazdasági viszonyainak bemutatása végett. A millennium környékére számos vármegye készített el saját jellemzését, amelyekből patetikusan árad a csodálatos eredmények fárosza, Szatmár megyéről például az egyik ismertető előszavából következtetve a szerző a „legszebb, legédesebb, bátran mondhatom, gyönyörű benyomásokat és képeket” szerzte. Ugyanitt Temes vármegyéről pedig az derül ki, hogy külön „kis birodalom” az országon belül.³ A nyilvánvalóan túlzó megjegyzések és apoteózisos magasztalások ellenére számos adat vonatkozásában mégis haszonnal forgathatók ezen írások, hiszen e vármegyei és városi monográfiák adták az első megbízható, komplex elemzéseket az adott területek gazdasági, társadalmi, földrajzi, olykor történelmi viszonyairól (pl. Debrecenről Dr. Zelizy Dániel szerkesztésében jelent meg átfogó kötet 1882-ben⁴), valamint arra is található példa, hogy maguk a vármegyék vagy a városok készítették elemzést saját gazdasági állapotukról egy meghatározott cél elérése végett (pl. Szeged közgyűlésének felirata váltótörvényszékért 1861-ben⁵).

Sajnos, kifejezetten ipari-kereskedelmi regionális összefoglaló munka ebben az időben még nem született, azonban az agrárhelyzetről Galgóczy Károly már 1855-ben alkotott kimutatást,⁶ valamint a kiegyezés környékén – igaz, inkább országos szemlélettel, de regionális jellegzetességeket is felmutatva – Keleti Károly (1867) és Dietz Henrik (1869) neve említendő meg. A századfordulótól ellenben a koráb-

² Általános irodalom: MÖZES MIHÁLY: *Az ipari forradalmak kora*. Budapest, ¹1989, ²1990, ³1992.; MÖZES MIHÁLY: *A polgári demokráciák születése Nyugat-Európában*. Budapest, 1993.

³ MÖZES MIHÁLY: A regionális modernizáció fogalma. In uő: *A kiegyezéstől Trianonig. Regionális gazdaságtörténeti tanulmányok*. Debrecen, 1998. 6. p., BOROVSKY SAMU – SZIKLAI JÁNOS: *Magyarország vármegyéi és városai. Szatmár vármegye*. Előszó. IX–X. Budapest, é. n. 1. p.

⁴ ZELIZY DÁNIEL: *Debrecen szabad királyi város egyetemes leírása*. Debrecen, 1882.
⁵ RUSZOLY JÓZSEF: Szeged petíciója váltótörvényszékért (1861). In uő: *A Város és polgára. Válogatott írások Szegedről*. Szeged, 1999. 44–51. p.

⁶ GALGÓCZI KÁROLY: *Magyarország, a Szerb vajdaság és a Temesi bánág mezőgazdasága*. Pest, 1855, GALGÓCZI KÁROLY: *A magyar mezőgazdaság*. Pest, 1867.

ban hiányolt munkák is megjelentek, leginkább Milhoffer Sándor háromkötetes műve (1904) emelendő ki e helyt.⁷ Az egyes iparágakról ugyanakkor már több adat áll rendelkezésre a dualizmus korából, pl. Konkoly-Thege Miklós a gépiparról (1912),⁸ Edvi Illés Aladár a vasiparról, Aladar Schleier a színesfém-kohászatról, Mudrony Soma a len- és kenderiparról (1869) adott figyelemre méltó elemzést.⁹ A trianoni békeszerződés után a gazdaságtörténeti kutatások stagnáltak, ipartörténettel kapcsolatban igazából csupán Eckhart Tibor és Futó Mihály említendő meg.¹⁰ 1945 után a gazdaságtörténeti vizsgálódások új fordulatot vettek, Léderer Emma, Sándor Vilmos s különösen Berend T. Iván és Ránki György professzor munkássága emelendő ki.¹¹ Természetesen nem hagyható figyelmen kívül és kritika nélkül az Erdéllyel kapcsolatos román történetírás sem; a korszakot Miron Constantinescu munkája fémjelzi (1964), ugyanakkor – szerencsére – magyar szerzők is megkíséreltek kibontakozni ipartörténeti kutatásokkal, mint pl. Vajda Lajos 1981-ben.¹² A Tiszántúl, Debrecen, Bánát és Erdély dualizmuskori gazdaságtörténetéről elsődlegesen Ránki György és tanítványai, közülük is kiemelkedően Mózes Mihály készítette a legrészletesebb összehasonlító tudományos munkákat – dolgozatunk megírásakor nagymértékben támaszkodtunk tanulmányaira.

A továbbiakban tehát Debrecen, a Tiszántúl, a Bánát és Erdély fejlődésének vázlatával foglalkozunk, kiemelve a társadalomszerkezet, az urbanizáció, a vasútépítés és a tőkeakkumuláció jelenségeit, mint a gazdasági prosperálás alappilléreit a XIX. század középső harmadában, bizonyítva azon nézőpontunkat, amely szerint az említett térségek – egymás relációjában – regionális szempontból is megközelíthetők.

2. § *A társadalom és a népesedés*

Az 1850-es években – a történeti alkotmányosság felfüggesztésével párhuzamosan – Magyarországra is elérték az ipari forradalom hatásai: míg az 1840-es években főként a Dunántúl és Pest-Buda környékén észlelhették csupán az ipari fejlődés első jegyeit (pl. gőzvasút Pest és Vác között 1846-tól), addig a neoabszolutizmus idején már országos méretben kimutatható a gazdasági növekedés – emiatt saját részről gyakorta nevezzük az 1850 és 1867 közötti másfél évtizedet Janus-arcú

⁷ MILHOFFER SÁNDOR: *Magyarország közgazdasága I–III.* Budapest, 1904.

⁸ KONKOLY-THEGE MIKLÓS: *Gépipar Magyarországon az utolsó 40 év alatt.* Budapest, 1912.

⁹ MUDRONY SOMA: *A len- és kenderipar kezdeményei Magyarországon. Anyagi érdekeink.* 1869. DIETZ HENRIK: *A magyar mezőgazdaság.* Pest, 1869.

¹⁰ ECKHART TIBOR: *A magyar közgazdaság 100 éve.* Budapest, 1941. lásd még SÁNDOR VILMOS: *A nagyipari fejlődés Magyarországon 1867–1900.* Budapest, 1954.

¹¹ BEREND T. IVÁN – RÁNKI GYÖRGY: *A magyar gazdaság 100 éve.* Budapest, 1972.

¹² MIRON CONSTANTINESCU: *Erdély története.* Bukarest, 1964, vö. VAJDA LAJOS: *Erdélyi bányák, kohók, emberek.* Bukarest, 1981.

korszaknak: a magyar alkotmányos fejlődésnek és a történeti államberendezkedésnek nyilvánvalóan nem, de a gazdaságnak kétség kívül kedvezett (bár az utóbbi tény, természetesen, nem a rendszer „kizárólagos érdeme”).

Mindennek jellemzői a társadalom változásában is megmutatkoztak: a tőkés gazdasági rendszer kialakulása Európa-szerte a népesség gyors növekedését eredményezte. Az ipari forradalom változásokat hozott a népesség eloszlása és a foglalkozási struktúra terén, és a városi-falusi népesség arányában is (urbanizáció). Míg 1787 és 1890 között az országos népességnövekedési ütem átlagosan 5,5 ezrelék volt, addig ezen belül 1850 és 1857 között 6,2 ezrelék az érték. Az ország lakossága egyébként a következők szerint alakult az ezernyolcszázad évek második felében: 1850-ben 11 millió 609 ezer, 1857-ben 12 millió 124 ezer, 1869-ben 13 millió 561 ezer, 1880-ban 13 millió 729 ezer, ám 1890-ben már 15 millió 13 ezer, s az 1900-ban tartott összeírás szerint 16 millió 684 ezer lélek. *Summa summarum* Magyarország lakossága 1850 és 1890 között 3,5 millió fővel, azaz 30 %-kal gyarapodott.¹³

Ezekből az adatokból arra következtethetünk, hogy az 1850-es évek végétől valóban megkezdődött Magyarországon is a népességrobbanás, azonban az 1870-es években pusztított nagy kolerajárvány miatt másfél évtizedre mindez megtorpant, majd az 1880-as, '90-es években újult erővel folytatódott (1,03 %, 0,98 %). Az utóbbi adatok azért is figyelemre méltóak, mivel az 1880 utáni húsz évben igen intenzív kivándorlási hullám jellemezte egész Európát és Magyarországot is; a hazánkból Amerikába „kitántorgók” száma ekkor hozzávetőleg fél millió személyt jelentett, ami a népességszaporodás egyötödének felelt meg.¹⁴

A vázolt jelenség folyamata tájegységenként változott. A dualizmus alatt kibontakozó, összességében 35,4 %-os országos népességnövekedéssel szemben Fiumében 78,5 %-kal, a Duna–Tisza között 76 %-kal gyarapodott a lakosság, ugyanakkor a Tiszántúl északi részén, a Tisza bal partján csak 37,4 %-kal, amely, igaz, még mindig magasabb az országos átlagnál. Azonban Erdélyben csupán 24 %-os, a Tisza–Maros szögében pedig 22,2 %-os mértékű az említett növekedés. Egyébként lakosságarányban a Tisza bal partja az ország népességének 12,2 %-át jelentette 1869-ben, a Tisza–Maros szöge 11,4 %-át, a Királyhágón túli területek pedig 14 %-át – ezen arányok később sem változtak lényegesen, a tendencia viszont csökkenést mutatott.¹⁵

A csökkenés mértékét Keleti Károly szám adatokkal is meghatározta; szerinte 1869 és 1880 között mindez a Tisza bal partján 70.461, a Tisza–Maros szögében

¹³ HANÁK PÉTER: A népesedés és a társadalmi szerkezet változásai. In *Magyarország története* 6/2. Budapest, 1979, 1119–1120. p.

¹⁴ MÓZES MIHÁLY: A tőkés átalakulás alapjai. In uő: *A kiegyezéstől Trianonig. Regionális gazdaságtörténeti tanulmányok*. Debrecen, 1998. 13. p.

¹⁵ MÓZES M.: uo. 14. p.

32.284, Erdélyben pedig 67.757 főt jelentett. Ebből azt a következtetést további vizsgálat nélkül is megengedhetjük, hogy a népesedési robbanás a dualizmus első évtizedében a szóban levő területeken még nem következett be. Ennek több oka is megnevezhető: bizonyára szerepet játszott benne az utolsó nagy kolerajárvány (1872–1874), amely Keleti szerint Bihar vármegyében 11,79 %-os lakosságszökkenést eredményezett, amely hozzávetőleg évi 1 %-nak felel meg; de a 15 erdélyi megyéből 13-ban szintén találunk hasonló jelenséget.¹⁶

A további okok közül mindenképpen a belső migráció emelendő ki: az ipari forradalom áramlata a vizsgált országrészekben jelentős késéssel bontakozott ki, egészen pontosan az csak az urbanizáltabb és ipari nyersanyagban gazdagabb városok mint enklávék köré fonódott, így a még alvó megyékből – a belső perifériákról – potenciális munkavállalók ezrei vándoroltak a tőkés ipar kis szigetei felé. Erdélyben e migráció célközpontjává Brassó vármegye, a Tiszántúlon Csanád vármegye, a Bánátban Krassó–Szörény vármegye vált, valamint azon nagyobb városok, amelyek kellő feldolgozóipari kapacitással bírtak (közéjük tartozott Debrecen is). Az elvándorlást az infrastruktúra fejlődése is segítette: az országos vasút- és közúthálózat arányaiban gyors ütemű megépítése sokak számára mérsékelte a korábbi távolságokat. A belső migráció növekedését mutatja az a tény is, mely szerint 1880-ban az ország lakosságának 25,6 %-át, 1890-ben 26,6 %-át írták össze a születési helyétől távol a népszámláláskor.

A lakosság arányának változása és a belső vándorlás a nemzetiségek asszimilációjával is összefüggésbe hozható; Hanák Péter részletesen foglalkozott e jelenséggel, amely a peremvidékekről egyre inkább az ország belsejébe szorította a magyarságot, míg a peremterületeken mindinkább a nemzetiségek dominanciája erősödött.¹⁷

Az 1880-as évektől azonban a vizsgált területeken is megindult a népesség számának emelkedése, amely számos helyen évi 1 %-os növekedést eredményezett – ez persze nem feltétlenül csak a gazdasági eredmények következménye; szerepet játszott benne az egészség- és oktatásügyi fejlődés (1876. évi XIV. tc., 1868. évi XXXVIII. tc.) és a halálozások számának relatív csökkenése is.

Megállapíthatjuk, hogy a társadalmi viszonyokat tekintve a Tiszántúl, Erdély és a Bánát egymáshoz mérten jelentős hasonlóságot mutatott, a népesedési mutatóik egymáshoz közelítettek, és a változások meghatározó részben közel egyező folyamatokra és okokra vezethetők vissza. Mindez megerősíti azon feltevésünket, hogy regionális szempontból e területek eredményesen közelíthetők meg és elemezhetők.

¹⁶ KELETI KÁROLY: *Magyarország népesedési mozgalmái 1864–1873 és a cholera*. Budapest, 1875, 16–17. p.

¹⁷ HANÁK: i. m. 1132–1133. p., 1152–1154. p.

3. § Az urbanizáció

A tökéletes gazdasági-társadalmi fejlődés szükségszerű vonzata a településstruktúra megváltozása is: a kibontakozó konjunktúra hatására elsődlegesen az ipari, kereskedelmi központok indultak dinamikus fejlődésnek, másrészt a bánya- és nehézipari vidékeken csaknem teljesen új települések növekedtek nagyra (pl. Erdélyben Resicabánya, Stájerlak-Anina, amelyek az ún. *Resica-aninai Vasmű Rt.*-nek köszönhették felemelkedésüket, de ugyanígy a vasipar tette jelentőssé Salgótarjánt és Rimamurányt is a hasonló elnevezésű vasmű-részvénytárság által). Ugyanakkor másutt korábban patinás nevű városok maradtak alul az iparosodásban (pl. Nagyenyed, Gyulafehérvár). A jelenség háttérében kiemelendő, hogy létrejöttek azon feldolgozó központok, amelyek nagy távolságból is vonzották a nyersanyagot – szemben a helyben történő feldolgozás múlttá vált gyakorlatával.

A településhálózat sűrűsége és a települések átlagos mérete nagymértékben különbözött az ország egyes részeiben. Az Alföld hét megyéjében ezer km²-re átlagban 12 város és község esett (Csongrád és Hajdú vármegyében 6-6, Békésben 8), Erdélyben 43, ellenben a Délnyugat-Dunántúlon több, mint 100; a településenkénti lakosság középértékben Csongrádban 13.755, Békés és Hajdú vármegyében 9000 feletti, Erdélyben – a domborzat hatására is – csupán 949 lelket számlált. A XIX. század végén az Alföldön nem mutatkoztak ritkának a 20–30 ezer lakosú községek sem (Békés, Csongrád, Orosháza, Szarvas).¹⁸

Mindenesetre Erdély jelentősebb városainak népességnövekedése 1869 és 1890 között a következőképpen alakult: Nagyenyed 103 %, Gyulafehérvár 102 %, Beszterce 126 %, Brassó 110 %, Sepsiszentgyörgy 110 %, Kolozsvár 134 %, Marosvásárhely 112 %, Nagyszeben 112 %. A Tisza–Maros szögéből: Arad 128 %, Makó 117 %, Resicabánya 170 %, Stájerlak-Anina 145 %, Temesvár 121 %, Nagyikinda 120 %; a Tiszántúlon: Debrecen 123 %, Máramarossziget 167 %, Nyíregyháza 123 %, Hódmezővásárhely 112 %, Mezőtúr 116 %, Orosháza 128 %. Az adatokból látható, hogy a vizsgált térség nagyobb városainak népesedési folyamata igen dinamikus jelleget öltött: átlagosan 123,95 %-os volt a gyarapodás; továbbtekintve megjegyezzük, hogy 1910-re Kolozsvár, Resicabánya, Nagyvárad és Máramarossziget lakossága 1869-hez képest meg is duplázódott, Debrecenben pedig az 1910-es adat az 1869. évi 195 %-a volt (46.111 → 90.153 lélek).¹⁹

Azonban a differenciáltságot sem hagyhatjuk figyelmen kívül: leginkább a bányavidékeken és a körzeti ipari centrumokban jelent meg az urbanizáció, amely esetenként még községek gazdaságát is jelentősen fellendítette (pl. Petrozsényben, Déván, Marosújváron, Mezőtelegden), ugyanakkor számos nagyváros esetén pedig

¹⁸ HANÁK: i. m. 1134–1135. p.

¹⁹ Saját számítások MÖZES MIHÁLY „Az urbanizáció” című tanulmánya alapján. In uő: *A kiegyezéstől Trianonig. Regionális gazdaságtörténeti tanulmányok*. Debrecen, 1998. 30–31. p.

mérsékeltabb lett a növekedés. Az is megemlítendő, hogy a városok lakosságszáma Erdélyben meglehetősen alacsony mértékű volt ebben az időszakban, de egyébként is: országosan a 81 szabad királyi város közül csupán 27 bírt tízezernél nagyobb polgársággal és csak 23 kapott közülük törvényhatósági jogú városi minősítést (1870: XLII. tc., 1873: XI. tc.). Erdély területén így mindössze Kolozsvár és Marosvásárhely, a Tiszántúlon Szatmárnémeti, Debrecen, Nagyvárad, Hódmezővásárhely és Arad, a Bánátban pedig Temesvár, Versecz és Pancsova vált thj. várossá.²⁰ Érdekes, hogy a legnagyobb lakossággal rendelkező városok nem feltétlenül esnek egybe az előbbiekkal, mivel ezek közé 1890-ben Erdélyben Brassó (30.739 fő) és Kolozsvár (35.855 fő), a Bánátban Arad (42.052), Makó (32.663) és Temesvár (44.849), a Tiszántúlon pedig Békéscsaba (34.243), Nagyvárad (38.557), Debrecen (56.940) és Hódmezővásárhely (55.475) tartozott. Ugyanakkor hozzá kell tennünk, hogy törvényhatósági jogot a korábbi mezővárosok közül a térségben csupán Hódmezővásárhely kapott (1873). Mindemellett olyan patinás nevű és múltú szabad királyi városoknak, mint Gyulafehérvár, Nagyenyed, Brassó, Nagyszeben és Nagybánya, meg kellett elégedniük a „rendezett tanácsú város” címmel.²¹

Nota bene, az alföldi agrárvárosok fejlődése egyébként jelentősen eltért a bányavárosokétól: lakosságszámuk bár magasra nőtt, a modernizáció városfejlesztő hatása azonban mégis alig volt érzékelhető: míg Keleti Károly szerint Budapest után a lakosságszám szerint 2–4. helyen Szeged, Szabadka és Hódmezővásárhely állt 1870-ben, addig az urbanizációs fok szerinti mutatóban ugyanekkor az említettek csak a 80., 88. és 89. helyet szerezték meg. Ennek okául a fél vármegyei határukban kialakuló tanyavilágot kell mindenek előtt megemlíteni, amely sajátos településformát alkotott: a kiegészítés idején pl. Debrecen, Hódmezővásárhely, Kiskunfélegyháza, Kunszentmárton, Nagyszeben és Túrkeve lakosságának körülbelül 30 %-a élt a város környékének végtelennek tűnő tanyarengetégekben, amelyet az extenzív állattenyésztésről a gabonatermelésre való áttérés és az ármentesítések hívtak életre.²²

Mindazonáltal Keleti szerint a kiegészítés idején a lakosság nagysága és az urbanizáció foka szerint a vizsgált térség legjelentősebb városait Nagyvárad, Arad, Temesvár, Debrecen és Kolozsvár jelentette. Népségét tekintve kiemelkedett még Marosvásárhely, Szatmárnémeti, Hódmezővásárhely és délen Versecz is, noha ezek nem álltak az urbanizáció olyan fokán, mint az előbbieik.

²⁰ CSIZMADIA ANDOR: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, 1976, 119–160. p., STIPTA: i. m. 125–172. p., KAJTÁR ISTVÁN: *A 19. századi modern magyar állam- és jogrendszer alapjai*. Európa – Haladás – Magyarország. Budapest–Pécs, 2003, 207–208. p.

²¹ MÓZES M.: *Az urbanizáció...* i. m. 30–32. p., TAKÁCS PÉTER: *Az erdélyi társadalom jellemzői a XIX. században*. In Rácz István (szerk.): *Tanulmányok Erdély történetéről*. Debrecen, 1988, 137. p., KAJTÁR: i. m. 127–132. p.

²² Keleti Károlyra hivatkozik HANÁK: i. m. 1136. p., 1142–1143. p.

Összességében a városfejlődésnek két változatát figyelhetjük meg Magyarországon keleti részében: az egyik az ipari centrumokká váló települések prosperálása, a másik a „földszintes” agrárvárosok növekedése. Az iparos és kereskedő népesség aránya Arad, Temesvár, Stájerlak-Anina, Brassó, Kolozsvár, Marosvásárhely, Máramarossziget, Nagyszeben, Nagyvárad esetében 40 % feletti értéket ért el, míg Békésen, Karcagon, Mezőtúron, Hódmezővásárhelyen és Túrkevényen a 20 %-ot sem haladta meg – az utóbbiak tekintetében az agrárjelleg mindennél erősebben dominált. A két „tisztta” jelleg közé ékelődött pl. Debrecen, Nagyenyed, Sepsiszentgyörgy, Déva, Versecz, Nyíregyháza, de még Szeged és Orosháza is, bár e városokat is inkább az agrárprofilúakhoz érdemes sorolni. Megjegyzendő, hogy az ipari termelés relációjában az 1860-as, 1870-es években kevés kivételtől eltekintve a kisipar elégítette ki a legtöbb ipari szükségletet, csupán a bányavárosok (Resica, Anina) és a nagyobb könnyűipari centrumok (élelmiszer-, élvezeti és textilipari központok, mint pl. Debrecen, Szeged, Brassó, Temesvár, Kolozsvár) érzékelhették a születő nagyipar hatásait. Ezekben az iparos-kereskedő népesség aránya fokozatosan növekedett: Debrecenben 1870-ben 34,5 %-os értéket mutatott, 1910-re azonban már 46,8 %-ra emelkedett, közben az östermelők aránya 31,5 %-ról 23,9 %-ra módosult.²³

A modernizáció szociális-urbanizációs eredményeként kell kiemelnünk az első gázgyárak megjelenését (Temesvár 1857, Debrecen 1863, Kolozsvár 1871, Nagyvárad 1873), s azt, hogy Temesváron már 1884-ben megkezdte működését a térség első villanytelepe, majd a kilencvenes években egyre több városban gyúltak ki a fények.²⁴ Továbbá a korszak jelentős vívmánya a vízvezetékrendszer létrehozása (elsőként Kolozsvárott, ahol már az 1880-as évek végétől csapból csoboghatott az ivóvíz) és az orvosi ellátás szintjének növekedése is. Megjelentek a gazdasági egyesületek és kamarák is, pl. a *Debreceni Kereskedelmi és Iparkamarát* 1850. szeptember 25-én hozták létre, akkor 15 rendes és 8 póttaggal. Az iparkamaráról szóló 1868. évi VI. tc. szerint illetékességébe tartozott Bereg, Ugocsa, Máramaros, Békés, Bihar, Zabolch (Szabolcs), Szathmár, Kraszna és Közép-Szolnok vármegye, a

²³ MÓZES M.: *Az urbanizáció...* i. m. 34–35. p., ANTAL TAMÁS: Egy huszadik századi magyar polgár: Sesztina-Nagybákay Jenő. In Radics Kálmán (szerk.): *Hajdú Bihar Megyei Levéltár Évkönyve XXV.* Debrecen, 1998. 287–288. p., MÓZES MIHÁLY: Debrecen ipara a dualizmus korában. In Ránki György (szerk.): *Debrecen iparának története a dualizmus kialakulásától napjainkig.* Debrecen, 1978. 85. p., TÍMÁR LAJOS: *Vidéki városalakók.* Budapest, 1993. 81. p., BALOGH ISTVÁN: *A civisek világa.* Budapest, 1973. 153. p.

²⁴ EGYED ÁKOS: *Falu, város, civilizáció. Tanulmányok a jobbágyfelszabadítás és a kapitalizmus történetéből Erdélyben 1848–1914.* Bukarest, 1981. 294. p.

területükön fekvő szabad királyi és hajdú városok, s összesen 1562 község (Debrecen önálló belső alkerületet képezett).²⁵

A városfejlődés egy másik geneziséét a vasúthálózat és általában a közlekedési infrastruktúra jelentékeny bővülésében látni – ezért ezzel önálló, *sui generis* témaként külön fejezetben foglalkozunk.

Az ismertetett adatokból következően arra a megállapításra juthatunk, hogy Kelet-Magyarországon a városiasodást, az urbanizációt az alföldi területeken mindekelőtt a mezőgazdaság termelésének dinamizmusa, Erdélyben pedig az ipar és a kereskedelem fejlődése implikálta. Megszűnt az egyes települések kissé autarchikus gazdasági jellege: elkülönült egymástól a nyersanyag ki- és feldolgozás, amely forrását adta a nagyobb pl. vasipari központok kialakulásának. Az ipari differenciálódás megindította a nagyipar kialakulását, amely egyúttal a céhrendszer végleges megszűnéséhez vezetett – azonban a kisipar szerepe ez időben tágabb viszonylatban még igen jelentős maradt: a megfelelő nagyipari kapacitás hiánya miatt a legtöbb indusztriális szükségletet továbbra is kielégítette, azonban később ezen funkcióját fokozatosan elveszítve, szolgáltató és javító jellegűvé vált. A másik oldalon az alföldi agrárvárosok terebélyesedtek, amelyek számos könnyűipari központnak adtak otthont, de mellettük idővel a vegyipar és a mezőgazdasági gépgyártás is kibontakozott (pl. Debrecenben és környékén az *István Gőzmalom*, az *Erzsébet Malom* és a *Hortobágy Gőzmalom* képviselte a malomipart, de működött ott cukor- és szalámiipar, fonó, szövő ipar; mezőgazdasági gépgyártás, kocskészítés; légszeszgyártás, keményítőgyártás, ényvgyár, műtéglagyár, s két nyomda, az 1890-es évektől pedig prosperált a vas- és fémipar is).²⁶ Azon városok, amelyek a kereskedelemben aktívan kapcsolódtak be, szintén gyors növekedést mutattak – ebben a közlekedés modernizációja is segítette őket.

4. § A közlekedés fejlődése

A modernizáció egyik fő mozgatórugóját hazai és nemzetközi viszonylatban is a közlekedés fejlődése, s főképpen a vasút elterjedése jelentette. A távolságok ily módon jelentősen „csökkentek”, a szállítás gyorsabb és olcsóbb lett, megnőtt a transzportálható áru nagyságának volumene, s ugyanakkor sokak számára jelentett az építkezés állandó munkalehetőséget hosszú éveken át. Vele együtt természetesen megjelent az ingatlanspekuláció panamája is, amely a gründolás mellett egy másik fő nyerészkedési és gazdagodási lehetőségnek mutatkozott – és jónéhányan veszítettek is rajta (pl. miniszterelnökségét Lónyai Menyhért [1871–1872]). Akár-

²⁵ Bővebben lásd SZÜCS ISTVÁN: *Debrecen szabad királyi város történelme 3. kötet*. Debrecen, 1872, 1076–1077. p., ANTAL T.: i. m. 302. p., MÓZES MIHÁLY: *Az iparkamarák 150 éve. Debreceni Szemle*, 2001. június (2. szám) 184–189. p.

²⁶ ANTAL T.: i. m. 288–289. p., MÓZES M.: *Debrecen...* i. m. 114–119. p., 101–106. p.

hogyan is: a vasútépítés az ipari forradalom második hullámának jellemző szektorává vált világszerte (pl. az Egyesült Államokban az *Eastern Pacific* és a *Western Pacific*, Oroszországban a *Transz-szibériai Vasúttársaság*, Ausztráliában a *Transz- ausztrál Vasút*), így Magyarország is.²⁷

A reformkorban parázs vita bontakozott ki a vasútépítési koncepciók körül már csak a szükséges kisajátítási eljárások²⁸ apropóján is: Kossuth a Pest–Fiume vonal megalkotását szorgalmazta első helyen, míg Széchenyi terveiben a keleti és délkeleti országrészeknek a székesfővárossal való összekapcsolása élvezett prioritást a mezőgazdasági termékek szállíthatósága érdekében. Saját részről Széchenyi elképzeléseivel értünk egyet, mivel Kossuth javaslatához először a fiumei kikötőrendszert is létre kellett hozni, s így az említett vasútpálya a valóságban csak a dualizmus évei alatt jöhetett létre.

A történelem is Széchenyi álláspontját igazolta: miután az első vasútvonal Pest és Vác között létesült 1846-ban, a további építkezések az ország keleti, agrárjelentőségű területeit kívánták „közelebb hozni” Budapesthez (Pest-Budához): Debrecen felé jövet Szolnokig már vasúton utazhatott a kormány 1849 januárjában, de a további építkezések terve egyébként már létezett 1848 tavaszán is. Így a debreceni közgyűlést 1848 májusában megkereste egy pesti mérnök a Szolnok–Debrecen–Szatmár közti vasútvonal megépítésével kapcsolatos telekkijelölési munkálatok elvégzésére ajánlkozva, júniusban pedig Kolozsvár közgyűlése írt levelet, amelyben arra kérte Debrecen, támogassa azon törekvésüket, hogy a vasút mihamarabb hozzájuk is eljuthasson. Valószínűleg ez lehetett az erdélyi vasúthálózat megépítésére kidolgozott első koncepciók egyike, amely Debrecenről nem Szatmár–Csernovic, hanem sokkal inkább Nagyvárad–Zilah–Somlyó–Drág–Kolozsvár–Kolos–Marosvásárhely–Csíkszereda–Gimes–Galacz útvonalon (ún. középponti vasútvonal) szorgalmazta a vaspályaefektetést. Természetesen a későbbi események a további tervezést megállították, azonban a kormány Budapestre való visszaköltözése után ismét előtérbe helyezte a kérdést, és máris sürgette Debrecen a szükséges ingatlan-kisajátítások megkezdésére, mivel a központi költségvetésből akkor erre nem állt rendelkezésre megfelelő fedezet.²⁹ A Szemere-kormány e terveket nyilvánvalóan nem valósíthatta meg, majd egy évig a kérdés nem is szerepelhetett napirenden.

²⁷ Az egyetemes vasútfejlődésről lásd BEREND T. IVÁN – RÁNKI GYÖRGY: *Európa gazdasága a XIX. században*. Budapest, 1987, 44–47. p.

²⁸ RUSZOLY JÓZSEF: A kisajátítás törvényi szabályozásának története Magyarországon (1836–1881). In uő: *Tíz tanulmány a jog- és alkotmánytörténet köréből*. Szeged, 1995. 61–73. p., különösen 71–73. p.

²⁹ Hajdú–Bihar Megyei Levéltár. IV. A. 1011/j 1. doboz 15. cs. 55. és 64. levél, HBML IV. B. 1102/a 2. k. 230. ügyszám, HBML IV. A. 1011/j. 1. doboz. 15. cs. 25. Lvltr. (86/1848. KKM rendelet).

1850-ben a bécsi kormány vásárolta fel a középponti *Magyar Vasút Társaság* részvényeit, akárcsak a már megalkotott nyomvonalakat (Pest–Vác, Pest–Szolnok, Marchegg–Pozsony). Ilyetén módon az összbírodalmi kormány kezdett hozzá a Szolnok–Debrecen vaspálya megépítéséhez is, azonban hamarosan be kellett látnia, hogy a vasúthálózat teljes megalkotásához elegendő tőkéje nincs, ezért adták ki az 1854. évi „Engedélyezési törvényt” (pátens), s az állam jövedelmezőségi kezességvállalást és kamatbiztosítási kedvezményt is nyújtott. A magyar vasútépítés végül lendület vett: megalakult a *Tiszavidéki Vasúttársulat Rt.*, amely átvette a szolnok–debreceni, a püspökladány–nagyvárad és a debrecen–miskolc–kassai vonalak építését. Így az első tervek megszületése után tíz évvel, 1857. augusztus 30-án jutott el az első, „Kapriora” nevű mozdony Debrecenig (1857. november 19-én adták át a vonalat), s 1859-ben Miskolcig, 1860-ra Kassáig is elért a vasút. Az eredeti tervek szerint Debrecen és Szatmár között hamarabb jött volna létre a vasúti összeköttetés, mint ahogyan végülis megvalósult: 1864-ben kezdődtek a tárgyalások a bécsi *Union Bankkal*, de Szatmáron keresztül Nagykárolyig csak 1871-ben jutott el a vasútpálya a *Magyar Észak-keleti Vasúttársaság* kivitelezésében³⁰ (a Szemere-kormány még a miskolci vonal előtt építette volna meg). Mindenesetre a máramarosszigeti sóbányák irányába 1872-ben máris bővült a sínpálya, 1873-tól pedig Munkácsig is el lehetett utazni. Debrecenből egyébként sugarasan épültek a pályák, a főbb vonalak Budapest, Tiszalök, Nyíregyháza, Nyírábrány és Nagykeréki–Nagyléta–Vértes irányába futottak.³¹

A neoabszolutizmus korabeli további vonalakat a Báziás–Oravica (1856), Szeged–Temesvár (1857), Temesvár–Janonova (1858), Oravica–Anina (1863) vasúti pályák jelentették, az erdélyi munkálatok azonban a kiegyezésig még váratnak; 1867-ben egyébként 2153 km hosszan vezetett vasút szerte Magyarországon, s leginkább mezőgazdasági termékek szállításával foglalkozott (1872-ig Budapest a világ legnagyobb malomipari központja volt, s ezután is évekig csak Mineapolis előzte meg!).³²

A kiegyezés után a vasútfektetés olyannyira országos üggyé vált, hogy még 1867-ben jogszabályt alkotott az országgyűlés a szükséges tökefedezet biztosítására. Az 1867. évi XIII. törvénycikk “a vasutak és csatornák építése végett létesítendő kölcsönről” a következőkben rendelkezett:

„1. § Az 1867-ik évi julius 2-kán kelt orsz. határozat folytán, jelen törvény által felhatalmaztatik a ministerium, hogy vasutak és csatornák építésére valóságos ér-

³⁰ ANTAL TAMÁS: A debreceni népképviselői közgyűlés (1848–1867). Az 1848: XXIII. tc. végrehajtása Debrecenben. In *Acta Jur. et Pol. Szeged. Tomus LXI/II. Fasc. I.* Szeged, 2005. 72–73. p.

³¹ Hajdúvármegye és Debrecen sz. kir. város adattára. (a továbbiakban: *Adattár*). Debrecen, 1937. 288–290. p., 292–293. p., MÓZES MIHÁLY: A vasútépítés Erdélyben, a Bánátban és a Tiszántúlon. In uő: *A kiegyezéstől Trianonig. Regionális gazdaságtörténeli tanulmányok*. Debrecen, 1998. 44–47. p.

³² MÓZES M.: *A vasútépítés...* i. m. 48. p., RONDO CAMERON: *A világgazdaság rövid története*. Oxford, 1993, Magyar kiadás: Maecenas Kiadó, 1994, 312. p.

tékben 60 millió ezüst frtnyi vagy 150 millió francnyi kölcsönt létesítsen 50 évre 4.650,000 ezüst forint, vagyis 11.625,000 francnyi évi járadék kötelezése mellett.

2. § Az előbbi §-ban meghatározott év-járadékban a törlesztési részletek is ben foglaltatván, azon év-járadék 50 éven át teljesített fizetése után az egész kölcsön törlesztve lesz, és a kölcsönt illetőleg az állam minden kötelezettsége megszűnik.

3. § E kölcsön biztosítására szolgálnak az építendő vasutak és csatornák; még pedig aképen, hogy a befektetett tőkének megfelelő év-járadék a jelen kölcsönből épült vasutakra és csatornákra, mint a főjelzálogra, időről-időre első helyen bekebeleztetik.

4. § E külön jelzálog mellett a jelen kölcsönből folyó kötelezettségek pontos teljesítéseért az állam összes jövedelmeivel is kezeskedik.

5. § A jelen kölcsön kötvényei és e kötvények kamat-szelvényei e törvény által minden fenálló bélyeg-illetéktől, vagy jövedelmi adótól mentesítettnek s ez illeték és adómentesség azok részére jövőre is biztosittatik.

6. § E kölcsön egyedül csak azon vasutak és csatornák építésére fordítandó, melyeknek építése iránt törvény alkottatott.

7. § Ennélfogva a pénzügyminiszter a folyóvá tett összeg miképen történt felhasználásáról, a kölcsön állapotának kimutatása mellett az országgyűlés elé évenként jelentést tesz.”

A törvény 6. §-ában foglaltak végrehajtására először az 1868. évi XLIX. törvénycikket alkották meg „a vasutak és csatornák építésére felvett kölcsön hováfordításáról”. Érdemes idéznünk:

„A vasutak és csatornák építésére felvett kölcsönből eszközlendő leszen:

- a) a hatvan–miskolczi, és zákány–zággrábi vasutak kiépítése;
- b) a pest–hatvan–salgótarjáni vasútvonalnak, mely az államkincstár számára megvétellett, a forgalom igényeinek megfelelő állapotba helyezése;
- c) az alföld–fiumei vasut károlyváros–fiumei részén megkezdett munkálatok folytatása;
- d) a magyar északi vasútvonalnak Salgótarjától Losoncz és Besztercebánya felé folytatása, csatlakozásul a kassa–oderbergi vasútvonalhoz;
- e) az északi vasútvonal Hatvantól Jászberényen át Szolnokig vezetendő szárnyvonalának elkészítése.
- f) a bányaipar előmozdítása végett Miskolcztól Putnok felé azon pontig vezetendő vasut építése, melyből a vasiparral foglalkozó bányavidék egyes völgyei kiágaznak.”

Később, az 1870. évi XXXV. törvénycikkben az 1868. évi XLIX. tc. 1. §-ának d) pontját akként módosították, hogy „a nevezett vasut Salgó-Tarjától nem Besztercebánya, hanem Kőrmöczbánya felé Ruttkának vezetessék, csatlakozásul a kassa–oderbergi vasútvonalhoz”.

Közben, Erdély tekintetében, a kiegyezésig csupán 190 km vasútpálya létesült a Báziás–Oravica, Temesvár–Jaszenova–Báziás és az Oravica–Anina vonalakon. Majd az 1868: XXXVII. tc. jogilag megtervezte az arad–temesvári nyomvonalat: „az engedélyezendő vasút Aradról, a tiszavidéki vasút pályaudvarából kiindulva, Új-Aradot, Német-Ságot, Vingát, Orczifalvát, Merczifalvát és Szent-Andrást érintve, Temesvárra vezet, hol az államvasút pályaudvarába szakad”; az 1868: XLV. tc. pedig a *Magyar Keleti Vasutat* készítette elő Gyulafehérvár–Marosvásárhely–Nagyszeben között: „A magyar keleti mozdony-vasut fővonala, valamint Gyula-Fehérvár, Maros-Vásárhely és Nagy-Szebenig vezető szárnyvonalai engedélyezés útján és kamatbiztosítás mellett rendeltetnek kiépíttetni: Az engedélyezési fővonal és annak szárnyvonalai a következők:

- a) a Nagy-Váradtól Kolozsváron, Tövisen, Segesváron, át Brassóig vezető fővonal,
- b) a fővonalból Gerendnél kiágazva Maros-Vásárhelyig,
- c) a fővonalból Kis-Kapusnál kiágazva Nagy-Szebenig vezető szárnyvonalak;
- d) a fővonalból Tövisnél kiágazó s Gyula-Fehérvárig vezető, s így az arad–gyulafehérvári vaspályába szakadó szárnyvonal.

Ugyancsak engedélyeseknek megadatik továbbá az előjog a Kolozsvártól Beszterczére és a Brassótól Gyergyó-Szent-Miklósra vezető szárnyvonalakra, végül a Maros-Vásárhelytől vezető szárnyvonalnak felfelé a Marosvölgyben leendő folytatására”.

Mindemellett kisebb szárnyvonalak fektetését is engedélyezték: pl. Kolozs, Gyulafehérvár, Beszterce, Gyéres felé; később létre jött a szamosvölgyi és a szilágysági vasút, majd az 1890-es években megépült a székelyföldi körvasút is. A dualizmus első éveit láthatóan kedveztek a vasúti fejlesztéseknek, azonban 1874 és 1879 között Erdélyben már csupán 326 km új pálya épült, az 1880-as években pedig 204 km. Ráadásul a helyi érdekű (vidéki) vonalak egyharmadát keskeny nyomtávúra készítették, a Bukovinával való összeköttetés pedig teljesen hiányzott. Azonban 1879-ben megnyílt az orsova–verciorovai és a brassó–tömösi vonal, amely vasúti kapcsolatot létesített Erdély és Románia között. A főbb vasúttársaságok közül megemlítjük az *Első Erdélyi Vasút* és a *Magyar Keleti Vasút* nevét, amely részvényesei között a magyar arisztokrácián túl jórészt osztrák, német és angol pénzintézeteket s mágánusokat találunk.³³

A vasútépítés nem csupán a közlekedésben nyitott új távlatokat: jelentős mértékben növelte a munkalehetőségeket, gyorsította a belső migrációt, fellendítette a vas- és acélipart, vonzotta a magyar és külföldi tőkét (nem egyszer a „panamázókat” is), emelte a gründolási kedvet, összekötötte a „falut a világgal”, elválasztotta

³³ MÖZES M.: *A vasútépítés...* i. m. 50. p., EGYED: i. m. 149–161. p., 151. p., SZÁSZ ZOLTÁN: *Gazdaság és társadalom a kapitalista átalakulás korában*. In Köpeczi Béla (főszerk.): *Erdély története III*. Budapest, 1986. 1514–1518. p.

a korábban egy helységben álló nyersanyag-kidolgozó és -feldolgozó központokat, dinamizmust adott az ipar és a gazdaság fejlődésének, a mezőgazdasági exportnak, a civilizáció és a modernizáció előretörésének: az ország és szerte a világ számára megindította azt a folyamatot, amely a társadalmakat s az egyazon szárazföldek népeit összekapcsolta. Magyarországon ezen fejlődés láthatóan a neoabszolutizmus éveiben indult, s hőskora a dualizmus fénykorára esett. E tény is alátámasztja azon korábbi kijelentésünket, mely szerint az 1850-es évek az alkotmányosságunknak ugyan nem kedveztek, de a tőkés gazdaság kialakulása szempontjából szép és termékeny korszakot előlegeztek meg.³⁴

5. § A bank- és hitelrendszer kialakulása, a tőkeakkumuláció

Szerte a tőkés világban az iparosítást az olyan bankok és egyéb pénzügyi intézetek számának és választékának gyors bővülése kísérte, amelyek pénzügyi szolgáltatásai feltétlenül szükségessé váltak a hatalmasra nőtt és egyre bonyolultabb gazdasági mechanizmus működésének. A gazdasági fejlődés az egyes országokban, természetesen, a tőkés világgazdaság kialakulásának különböző pillanataiban hívta életre a modern hitelfinanszírozó – és egyéb bankrendszert – Angliában már az 1600-as években (a *Bank of England* 1694-ben alakult), míg Magyarországon a reformkor periódusában. *Gerschenkron* szerint a tőkefelhalmozás – amely az ipari forradalom fiskális előfeltétele – Közép-Európában csak részben mutatott bankfinanszírozó jelleget, szemben a tőkés centrumbeli immanens folyamatokkal, így a nyugat-európai eredeti tőkefelhalmozással, ugyanis a bankrendszer mellett jelentős mértékben érvényesültek az állami beavatkozás különböző formái is, amelyek a szemi-periférikus fejlődési modell egyik sajátosságát jelentették. Mindazonáltal a pénzintézetek Magyarországon mégis a gazdasági fejlődés *sine qua non*-jainak minősültek, mivel a beruházásokhoz szükséges tőkét sem országos, sem birodalmi viszonylatban nem tudták másként biztosítani – mint ahogyan a vasútépítésnél erre már utaltunk. Így a tőkeakkumuláció és -áramlás, illetve a tőkeimport közvetítése jelentős banktevékenység kifejtésével kezdődött, amely a mesterséges, állami impulzusokkal (pl. a még meglévő vámok eltörlésével Ausztria és Magyarország között

³⁴ A vasúttörténet irodalmából lásd KÉPESSY ÁRPÁD: *A magyar vasútügy története*. Budapest, 1908; ÚJHELYI GÉZA: *A vasútügy története*. Budapest, 1901; SZMOLLÉNY NÁNDOR: *Ötven év a magyar vasutak történetéből*. Szeged, 1896; SZABÓ DEZSŐ: *A debreceni közúti vasút száz éve 1884–1984*. Debrecen, 1984.; CZÉRE BÉLA: *A vasút története*. Budapest, 1989; HORVÁTH FERENC: *Kecskemét vasútjai 1845–1919*. Kecskemét, 1995; PETER HERRING: *A vasút története*. Budapest, 2000; MAJDÁN JÁNOS: *A „vasszekér diadala”: a magyarországi vasútépítés 1914-ig*. Budapest, 1987; HORVÁTH FERENC: *Vonatok elleni merényletek Magyarországon: a magyar betyárvilág tagjainak merényletei a vasút ellen (1862–1869)*. In *Hazai és külföldi vasúti balesetek 1846–1975*. Budapest, 1995. 388–390. p.; Horváth Ferenc (szerk.): *125 éves az alföldi vasút*. Budapest, 1996.

1850-ben, azaz *quasi* vámunióval) együttesen eredményezték a fejlődés megindulását.³⁵

Hazánkban az első hitelintézetek felállítását már az 1839/40. évi országgyűlésen többen sürgették, Széchenyi pedig *Hitel* című munkájában kifejezetten a Nemzeti Bank létrehozása mellett érvelt, amelyet a *Stadiumban* is megismételt, azonban az országos hitelintézet felállítását csak az 1848. évi XIV. tc. rendelte el (s akkor ez sem valósulhatott meg). 1840-ig a takarékpénztárak alapítását Bécsből engedélyezték és koordinálták, azonban 1840 után a kezdeményezés Magyarországhoz került: így alakulhatott meg a *Pesti Első Takarékpénztár*, majd 1866-ig összesen 59 takarékpénztár, 22 takarékszövetkezet és 4 bank kezdte meg működését. Mózes Mihály szerint 1847-től 1865-ig Erdélyben és a Tiszántúlon időrendben Nagyváradon, Debrecenben, Nyíregyházán, Szatmáron, Aradon, Oraviczán, Temesvárott, Nagyápoldon, Szegeden, Nagyszebenben, Kolozsvárott, Medgyesen és Szentágótán alakult hitelintézet takaré- és előlegpénztár elnevezés alatt, de Kolozsvárott létezett zálogkölcson intézet is (később Hitelbank). Ugyanakkor az erdélyi szász városokban működött néhány német mintájú, önszegélyező *skulzedelitschista* egyesület is (pl. Brassó, Beszterce, Medgyes, Nagyszeben, Szentágota). Noha ezen korai pénzügyi intézetek tevékenységéről túl sok adat nem maradt ránk, a *Debreceni Első Takarékpénztár*ról például tudjuk, hogy betétek kezelésével, kölcsöntőke és beváltási ügyletekkel foglalkozott a megalakulásakor.³⁶

A kiegyezéssel új erőre kapó „gründolási láz” a takarékpénztárak és takarékszövetkezetek, valamint a bankok alapítására is jótékonyan hatott: 1867-ben 22, 1868-ban 49, 1869-ben 91, 1870-ben 80 új hitelintézet szerveződött Magyarországon, amely egyszersmind az idegen tőke beáramlását is eredményezte. Erdélyben Kolozsvár, Szeben és Brassó, a bánáti területeken Arad, Temesvár és Szeged, a Tiszántúlon Debrecen, Nyíregyháza, Nagyvárad és Szatmárnémeti jelentették a nagyobb pénzügyi központokat. Ugyanakkor érdekes tény, de Erdélyben viszonylag később és lassabban indultak szaporodásnak a különböző pénzügyi intézmények s a tiszántúliakénál jóval kisebb alaptőkével. A kolozsvári pénzügyi intézetek együttes alaptőke-állománya például alig haladta meg Nyíregyházáét, vagy Szatmárnémetiét (4,3 és 3,9 millió Kr), noha az erdélyi gazdasági és pénzügyi centrumának számítottak. Brassó sem mutatott kedvezőbb képet: ugyan az első takarékpénztár ott már 1835-ben megalakult, de alaptőkéje még 1910-ben is csupán 14 ezer Kr-t ért el, s csak 1899-ben jött létre nagyobb pénzügyi intézete, az viszont már *Nemzeti Bank Rt.* néven egymillió Kr alaptőkével. Nagyszebenben jelentősebb pénzügyi élet bontakozott ki: 1872-ben alapították meg az *Albina Takarékpénztárt*,

³⁵ CAMERON: i. m. 311. p., 369. p., MÓZES MIHÁLY: A tőkés hitelrendszer kialakulása. In uő: *A kiegyezéstől Trianonig. Regionális gazdaságtörténeti tanulmányok*. Debrecen. 1998. 53–54. p., BEREND – RÁNKI: *Európa...* i. m. 47–53. p.

³⁶ MÓZES M.: *A tőkés...* i. m. 54–56. p., EGYED: i. m. 172. p.

amely az egyik legnagyobb erdélyi pénzügyintézeté vált, s működött ott még földhitelintézet és egyleti bank is.³⁷

Erdélyben kezdetben hiányzott a belső tőkefelhalmozás megfelelő mértéke, s ezen csupán az 1853 és 1856 között fellépő gabonakonjunktúra, illetve a szeszipar és a fakereskedelem fellendülése enyhített. Így 1849 és 1867 között mindössze 5 pénzügyintézet alakult Erdélyben (kettő Kolozsvárott, valamint egy-egy Medgyesen, Szentágotán és Oravicán), viszont 1867 és 1873 között már 14 bank és 29 takarékpénztár, 1874 és 1880 közt ismét csak 9 bank, majd a következő húsz évben összesen 189 pénzügyintézet, évente átlagosan 9,4 egység. A külföldi hitelkihelyezés tekintetében az *Osztrák Nemzeti Bank* neve említendő, amely Brassóban és Temesvárott működtetett fiókokat.³⁸

A Tiszántúlon Debrecen emeljük ki, ahol 1846-ban alakult meg az első *Debreceni Takarékpénztár* akkor 600 darab 50 ezüstforint névértékű részvény jegyzésével, amely kezdetben szerényebb körben kölcsönfolyósítással, beváltási ügyletekkel és betétek gyűjtésével foglalkozott. Akkor elnökéül *Zalay Alajost* választották; első igazgatója az 1848/49. évi debreceni közigazgatás történetében is említhető Karap Sándor (1850-től elnök), első pénztárnoka az egykori 1848. évi országgyűlési képviselő, Komlóssy Imre (1860-tól elnök), első könyvvezetője (könyvvizsgálója) pedig Csanak József, jó módú kereskedő lett. A Takarékpénztár forgalma 1846. július 1-jétől 1870 végéig 36.452.498 Ft-ot és 87 Kr-t eredményezett, amelyhez 1852 és 1870 között 187.485 Ft kamat és osztalék kifizetése járult, s e felett 1857-től jótékony adományozásokat is tett.³⁹

Az 1850-es évek közepétől a prosperálás a debreceni gazdaságban is megindulván, a pénzügyi élet dinamizmusa aktívabbá vált: az *Osztrák Nemzeti Bank* 1855-ben nyitott fiókot, majd 1869-ben jött létre a *Debreceni Kereskedelmi és Iparbank*, amely igazgatóságában a város és a vidék legmódosabb kereskedő és iparos virilistái kaptak helyet, köztük a neves vaskereskedő, Sesztina Lajos is. Az Iparbank üzletköre kiterjedt a váltóleszámlításra, folyószámla-ügyletekre és bankhitel nyújtására is. 1872-ben jegyezték be az *Alföldi Takarékpénztár* megalakulását akkor kétezer darab 50 Ft-os részvény jegyzésével, amelynek első elnöke Ámos Bálint lett. 1874-ben az *Iparegyesületi Takarékpénztár és Hitelintézet*, majd 1891-ben a *Közgazdasági Bank* is megkezdte tevékenységét.⁴⁰ Az 1870-es években tapasztalt alapítási kedv jogilag egyébként az első ipartörvényre (1872. évi VIII. tc.) vezethető vissza, amely fajra és nemre való tekintet nélkül engedélyezte a szent korona országaiban a szabad ipargyakorlást, és megszüntette a céhrendszert.

³⁷ MÓZES M.: *A tőkés...* i. m. 57–58. p.

³⁸ EGYED: i. m. 170–183. p.

³⁹ SZÜCS: i. m. 1071–1073. p.

⁴⁰ *Adattár*: 308–309. p., MÓZES M.: *A tőkés...* i. m. 58–59. p., ANTAL T.: *Egy huszadik...* i. m. 289.

Szegeden 1845-ben alapították meg a *Szeged-Csongrádi Takarékpénztárt*, amely később *Vagyontalanok Pénztára* néven fiókinstitúciókat is létesített. A város első bankja, a *Szegedi Kereskedelmi és Iparbank* azonban csak 1867-ben kezdte meg működését, majd a vizsgált korszakban követte a *Szegedi Forgalmi Bank* és a *Szegedi Hitel és Zálogintézet*, illetve a *Szegedi Kézművesbank*.⁴¹ Aradon relative kevés bank működött, de azok igen magas alaptőkével. Az észak-keleti területeken leginkább Szatmárnémeti és Nyíregyháza vált nagyobb pénzügyi központtá. Mindazonáltal az alapítási láz legmarkánsabban a dél-alföldi megyékre koncentrálódott: Békés vármegyében 10, Temesben 10, Torontál vármegyében 16 hitelintézet alakult 1880-ig, azaz a hitelélet a Bánátban mutatta a legnagyobb dinamizmust. A peremvidékeken ezzel szemben még pénzügyi intézményeket sem találunk, miként Máramaros és Torda–Aranyos vármegyékben s Kis-Küküllőben sem. Végülis 1880-ra a Tisza bal partján 33, a Tisza-Maros szögében 34, Erdélyben pedig 21 hitelintézet alakult.⁴²

A működő pénzintézetek főbb üzleti műveletei közé a váltóügyletek, a jelzálogkölcsönök és jelzáloghitelek, a folyószámla-hitelek, a kötelezvényre adott kölcsönök és az értékpapír ügyletek tartoztak.

Összességében megállapítható, hogy a vállalkozási és befektetési kedv az 1880-as évekre aktívan működő pénzintézeti tevékenységet hívott életre éppúgy a vizsgált térségben, mint országszerte. Természetesen Budapest vezető szerepe megkérdőjelezhetetlen, de a bánáti területek pénzügyvilága is jelentős tőkemozgást ért el, amit a pénzintézetek alapításának nagy üteme is jelez. Ugyanakkor Erdélyben ezen affinitás jóval visszafogottabbnak tetszik, inkább csak enklávészerűen bontakozott ki szervezettebb bankrendszer, amely így kevésbé tudta finanszírozni a gazdasági fejlődést. Ebből következően már nem meglepő, hogy az osztrák-német bankok befektetési célterülete mindinkább "Erdélyországra" fókuszálódott.

6. § Összegzés

E fejezet céljaként azon feltevés bizonyítását jelöltük meg, hogy a Tiszántúl, a Bánát és Erdély területének modernizációja vizsgálható regionális nézőpontból, azaz releváns lehet az a megközelítés, mely szerint már az 1850-es évektől beszélhetünk bizonyos fokú, a közjogi vármegyéken és kerületeken túlmutató, területiális alapú, a gyakorlat által a gazdasági fejlődés eredményeként kialakított, hasonló folyamatokat megvalósító földrajzi egységekről Magyarország területén. A bevezetőben az említett három térséget fogtuk fel egy lehetséges területi egységnek, amely a regionalizmus kritériumának megfelelő lehet. Ezt támasztotta alá azon tény is,

⁴¹ Gaál Endre (szerk.): *Szeged története 3/1.* Szeged, 1991. 407–410. p. (A „Hitelügy” című fejezetet írta KÁPOLNAI IVÁN)

⁴² MÓZES M.: *A tőkés...* i. m. 59–63. p., EGYED: i. m. 170–180. p.

mely szerint a téma jeles kutatói – pl. Mózes Mihály – is hasonló szemléletet valának. A tanulmányunk természetesen vázaltszerű: tárgya teljes kifejtéséhez a jelenlegit jóval meghaladó terjedelem volna szükséges, ezért célunk nem is lehetett a globális elemzés, hanem csupán a téma felvázolására törekedtünk.

Azonban a kezdeti felvetésünket – *mutatis mutandis* – egy ponton módosítanunk szükséges: továbbra is egyetértünk abban, hogy Kelet-Magyarország és Erdély egy nagyobb területi egységként fogható fel, azonban úgy látjuk, hogy mindezt két alcsoportra osztható: az egyikbe a Tiszántúl és a Bánát, a másikba Erdély kvalifikálható. Az elhatárolás alapja történelmi és geográfiai jellegű: Erdély mindig is mintegy önálló „Erdélyországgént” kapcsolódott Magyarországhoz, már a kezdetektől saját udvari méltóság, a vajda irányítása alatt állt, majd az Erdélyi Fejedelemség kora után a bécsi udvar szemlélete is elválasztotta az ország többi részétől, amelyen csak az 1848. évi VII. tc. változtatott. Erdély magára utaltsága és viszonylagos gazdasági autarchiája jellemző maradt az integritás 1848-as visszaállítása után is (igaz, 1850 és 1867 között ismét önálló igazgatási egység volt), s bár dinamikus fejlődés indult el vidékein, ám némileg megkésve, akárcsak a Tiszántúlon. Gazdasági adottságaiból kiindulva elsődlegesen az ipari konjunktúra eredményezte az iparosítás *take off* kibontakozását, amelyet a népesedési és urbanizációs mutatók is jól demonstráltak. Ugyanakkor a vasútfejlesztés megkésve indult el, a bankrendszer pedig alulindukáltan fejlődött, s csak az 1880-as évektől vett igazán lendületet. De kiemelendő az is, hogy ugyanezen időszakról fokozatosan élénkülték kereskedelmi kapcsolatai az új Romániával, amely jelentős piacokat eredményezett.

A Tiszántúl és a Bánát nem csupán földrajzilag, hanem gazdaságtörténetileg is hasonlóságokat mutatott, hiszen tradicionális agrártérseggént kapcsolódott az ország gazdasági vérkeringésébe, azonban keleti fekvése miatt fejlődése a nyugati és a középső országrészhez viszonyítva szintén komplementer jellegű maradt. Agrárjelentősége következtében a gazdaság azonban itt is lendületessé vált a kiegyezés után, s már a neoabszolutizmus éveiben is számos, később meghatározóvá váló gazdasági egység alakult. A Bánát területe pénzforgalmi szempontból emelkedett ki: a bank- és hitelfinanszírozás, valamint a tőkemozgás itt mutatta a legnagyobb dinamizmust. Kelet-Magyarországot Erdélyhez a vasúthálózaton túl a kereskedelem kapcsolta: mind az alföldi mezőgazdasági termékek, mind az erdélyi nehézipari javak kölcsönös vonatkozásában.

Ergo, azon álláspontunkból kiindulva, hogy a regionalizmus jegyében nem szabad túlzottan felaprózni egy ország területét – miként az megtörtént napjainkban –, hiszen a gazdasági folyamatok nem szűkíthetők csupán egy-egy jellemző ágazatra, a fentebb ismertetett módosítással úgy találjuk, hogy Erdély, a Tiszántúl és a Bánát együttesen egy komplex gazdasági területi térségként azonosítható. Reméljük, hogy e fejezet is bizonyosságot ad arra, hogy egy tágabb, Romániát is involváló

Európai Unióban ezen területek együttes, strukturális finanszírozása a jövőben ismét relevánssá válhat.

II.

A régiók Magyarországa a XXI. század elején

1. § *A regionalizáció értelmezési lehetőségei a XX. és a XXI. század fordulóján*

A Magyarországon 1989-ben és 1990-ben bekövetkezett – bizonyos szemszögből tekintve: inkább csak elkezdődött – politikai és gazdasági rendszerváltozás (fordulat) első alapvető kérdései közé tartozott az önkormányzatiság eszméjének megfelelő, a korábbi tanácsrendszerrel szemben a lokális autonómiát következetesen tiszteletben tartó, új közigazgatási intézményrendszer megalkotása. Nem volt ez könnyű feladat, hiszen legalább három, még mai is nehezen akceptálható elv orientálta a jogalkotót: a globalitás, a lokalitás és az európaizálás.⁴³ E zavaróan ható értékhármasság és az akkor nyomasztónak minősített történelmi teher hatására – melyet közigazgatásilag a tanácsrendszer jelentett – igazi hagyományok nélküli önkormányzati rendszerre alakította át az országgyűlés a hatalomgyakorlás vertikális tengelyét.

Ebben a reformban a kétségkívüli vesztes fél a szinte már esendő középszint lett: a megye, amely sem a történeti vármegyerendszer, sem a tanácsrendszer jellegzetességeit nem viselhette magán; a decentralizált államban a megyecentriskusságot felváltotta a településekkel, mint egyéb önkormányzatokkal való egyenrangúság, egyenjogúság elve. Az elgondolás a települési szint előtérbe hozásával és a helyi önkormányzati jogalanyiság túlzott kiterjesztésével olyan konstrikciót eredményezett, amely a megyét szubszidiáriussá tette, s a szintek közötti munkamegosztásban a perifériára sodorta.⁴⁴

A középszint rendezetlensége és a deficitese decentralizáció végül továbbgondolásra készítette a magyar kormányokat, amelyhez az Európai Unióhoz történő csatlakozás lehetősége ösztönző erőként szolgált. Felemás volt ez is: elsőként a megyei területfejlesztési tanácsok, majd a nagyobb települések, városok, végül az ágazati dekoncentrált szervek váltak a folyamat címzettjeivé – részben az önkormányzati társulások szorgalmazásával.

⁴³ ÁGH ATTILA: Hány Magyarország lesz itt? *Mozgó Világ*, 2003. január (1. szám) 55. p.

⁴⁴ PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: *Politikai regionalizáció esélyei Magyarországon. In Regionalitás–lokalitás*. Komárom, 2001, 33–34. p., PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: A regionalizmus alternatívái Magyarországon. *Jogtudományi Közöny*, 1992. november (11. szám) 504–505. p., PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest–Pécs, 1999, 144–163. p.

Ugyanakkor jelentős külső politikai és gazdasági nyomásként éppen akkor kerültünk az Unió látószögébe, amikor ott kialakították és meghirdették a „régiók Európája” elvet. Kezdetben a regionalizmus volt a jellemző: a második világháború után a társadalmak gazdasági-életszínvonalbeli kohéziójának erősítése érdekében Olaszországban és Németországban ismerték fel először a regionális politika jelentőségét. Az első kifejezetten önállónak tekinthető regionális fejlesztési ügynökséget Dél-Olaszországban, Mezzogiornoban hozták létre a déli területek gyors iparosítása érdekében, amely azonban akkor még látványos eredményt nem ért el. A frissen megszületett Német Szövetségi Köztársaságban pedig 1951-ben létrehozták a válságrégiók listáját, s ezzel az iparilag vagy mezőgazdaságilag hátrányban lévő tájegységek finanszírozását kezdték meg. A következő évtizedben a „növekedési pólus” koncepció az integrációban tovább gyűrűzött: 1960-ban az – akkor még nem tag – Egyesült Királyságban fogadtak el regionális fejlesztési törvényeket. Követte a trendet Franciaország is, ahol az első tervezési régiók az 1950-es évek közepén jöttek létre. Ez utóbbinak azonban a gazdasági modernizáción kívül jól érzékelhető politikai oka is volt: a hagyományos departmanok felett mintegy átnyúlva, új politikai küzdőteret és hozzá új politikai elitet alakítottak ki a kormányok. A másik variáns a multikulturális államok etnoregionális mozgalma volt, amely például 1959-től indulván Belgiumban az 1980-as évekkel teljes alkotmányos átalakuláshoz vezetett.⁴⁵

Az alulról történő szerveződést azután fokozatosan felváltotta az államok által központilag, felülről vezérelt regionalizáció, amely az uniós szerveket is megihlette: az 1974-ben életre hívott Európai Regionális Fejlesztési Alap, majd az Egységes Európai Akta hatályba lépése (1987) megindította a tudatos közösségi regionális politikát. Nagyobb figyelmet szenteltek a már addig is létező Közöségi Támogatási Keretnek, valamint a mind jelentősebbé váló, s a Bizottság által irányított közösségi kezdeményezésű programoknak (INTERREG,⁴⁶ LEADER, REGIS). A szubnacionális szintek erősítésére a Bizottság 1988-ban létrehozta a Regionális és Helyi Hatóságok Konzultatív Tanácsát — ez az intézmény azonban nem keltett túlzott bizalmat a különböző regionális szervek részéről, s az érdekérvényesítésnek továbbra is inkább a hagyományos nemzeti és nemzetközi csatornáit használták. A Maastrichti Szerződés – a háttérben az aktív mediterrán lobby győzelmeiként – a meglévő strukturális alapok mellé egy újabbat szervezett Kohéziós Alap néven a transzeurópai közlekedési hálózat és a környezetvédelmi beruházások támogatására

⁴⁵ NAVRACSICS TIBOR: Regionalizáció, regionalizmus és integráció. I. *Comitatus*, 1997. december (12. szám) 59–62. p.

⁴⁶ MÍZSEI CSILLA: Régiók és határ menti együttműködések. *Magyar Közigazgatás*, 2004. május (5. szám) 289–297. p.

a négy legszegényebb országban⁴⁷ (ez akkor Görögországot, Spanyolországot, Portugáliát és Írországot jelentette). A szerződés létrehozta továbbá a Régiók Bizottságát, amely kifejezetten a regionális érdekek védelmére szerveződött, s részben konzultatív fórum lett. A tagállami régiók intenzív kapcsolatot alakítottak ki a nevezett bizottságon túl magával az Európai Bizottsággal és az egyéb uniós szervekkel is – bekanalizálva magukat az uniós finanszírozási rendszerbe. Ekként a tájegységek közötti versenyben a nemzeti jelleg egyre háttérbe szorult, s előrenyomult a regionális fejlesztéspolitika, amely az éppen „rendszer váltott” Magyarországot is új kihívások elé állította.⁴⁸

A hazai jogalkotó – elfogadva az akkor kormányzó szocialisták programját – megalkotta a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényt, amely a megyei fejlesztési tanácsok mellé regionálisakat is szervezett. Ugyanakkor a módosított önkormányzati törvénnyel megszüntették a köztársasági megbízott intézményét,⁴⁹ s létrehozták a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalokat, amelyek azonban a területfejlesztési döntésekből kiszorultak, hiszen a megyei közgyűlési elnökök, a megyei munkaügyi tanácsok és a területi gazdasági kamarák képviselői vettek részt a területfejlesztési tanácsokban 1999-ig.⁵⁰ Mindez kétségkívül a decentralizáció irányába hatott. Ennek eredménye volt a tervezési-statisztikai régiókból a hét fejlesztési régió kialakítása – igazodva a KSH 1994 óta követett gyakorlatához – és az Országos Területfejlesztési Konceptió megfogalmazása 1998-ban, még a választások előtt [35/1998. (III. 20.) OGY határozat]. 1999-ben az általános állami centralizációs politika áldozatául estek a regionális fejlesztési tanácsok is: kikerültek a tanácsból a gazdasági kamarák képviselői, kisebb arányt képviseltek a kistérségi társulások, s a kormányzati szereplők számbeli fölénybe kerültek. Így a régiók tervezett megerősítése valójában a kormányzati befolyás terjeszkedését szolgálta.⁵¹

⁴⁷ FARKAS BEÁTA – VÁRNAY ERNŐ: *Bevezetés az Európai Unió tanulmányozásába*. Szeged, 1997, 102–109. p.

⁴⁸ NAVRACSICS TIBOR: Regionalizáció, regionalizmus és integráció. II. *Comitatus*, 1998. január (1. szám) 51–54. p., BALLER BARBARA: A magyar euróregiók közjogi státusza, elismerésének szükségessége a magyar belső jogban. *Magyar Közigazgatás*, 2004. december (12. szám) 738–757. p.

⁴⁹ VIRÁGH PÁL: Visszaemlékezés a volt köztársasági megbízotti jogintézményre. *Magyar Közigazgatás*, 2006. február (2. szám) 77–80. p.

⁵⁰ BÉRCESI FERENC – IVANCICS IMRE: A megyei közigazgatási hivatalok regionális alapokra helyezésének lehetőségei. *Magyar Közigazgatás*, 2004. június (6. szám) 321–332. p., BALÁZS ISTVÁN: A regionális közigazgatási hivatalok kialakításának lehetőségei a területi államigazgatás működésének átalakítása tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 2004. április (4. szám) 193–199. p.

⁵¹ PÁLNÉ: *Politikai regionalizáció...* i. m. 38–40. p., PÁLNÉ: *Regionális politika...* i. m. 167–212. p., WIENER GYÖRGY: Regionális államreform Magyarországon. In *Magyar közigazgatás a reformok előtt. Belügyminisztérium IDEA Program*. 2003, 10–12. p.

Az 1998-ban megfogalmazott, *Az új évezred küszöbén* című kormányprogram csak igen óvatosan közelített az önkormányzati régiók megalkotása felé,⁵² miként ez volt kiolvasható az 1052/1999 (V. 21.) számú kormányhatározatból is. Nem is meglepő ez, hiszen az 1998. évi önkormányzati választásokon a kormányoldal és szövetségesei szereztek meg a megyei önkormányzatok háromnegyedében a többséget, s ez a középszint lényegesebb reformját akkor és ott elodázhatóvá tette – később az országgyűlési ciklus alatt a kormány részéről lényegében nem is került szóba.⁵³

A 2002. évi kormányváltás a programok terén jelentős előrelépést hozott a regionalizáció irányába — lévén az uniós mintájú régiórendszer és decentralizáció iránti eltökéltség elsődlegesen baloldali program a mai Magyarországon.⁵⁴ Az MSZP hosszú távú programjában már 2000 óta szerepelt az önkormányzati rendszer regionális reformja a decentralizáció és a partnerség elvének hangoztatásával egyetemben. A lényegében már megvalósított fejlesztési régiókon túllépve az önkormányzati régiók megvalósítását tűzte zászlajára az új kormány. A reformot három részben képzelték el: az alap a községi és a városi autonómia megerősítése, ezt követi a kistérségek kialakítása elsődlegesen önkormányzati társulások útján, végül pedig a regionális közigazgatás és önkormányzati modell bevezetése zárná az átfogó változtatásokat. Az új középszint hatáskörébe kívánták utalni a szűken értelmezett területfejlesztést, a környezetvédelem, a közúti közlekedés (állami közutak fenntartása és kezelése, kivéve az autópályákat és a főközlekedési utakat) és az idegenforgalom meghatározó elemeit, valamint az oktatás és az egészségügy némely kérdéseit, továbbá kezelnék a foglalkoztatáspolitikai és az agrártámogatási pénzeszközöket, átvinnék a megyei területfejlesztési tanácsok teljes hatáskörét és a regionális fejlesztési tanácsok egyes funkcióit, adókedvezményeket és támogatásokat nyújthatnának a területükön működő kis- és középvállalkozásoknak. Saját bevételekből gazdálkodnának önálló költségvetés szerint, amelyhez állami normatív hozzájárulások és fejlesztési célú pénzeszközök járulnának, valamint az uniós támogatások, amelyek a NUTS-2 szinten pályázhatók meg. A kisebbik kormánypárt, az SZDSZ hosszú távú programja ugyan szűkebb körben javasolta a decentralizációt, de a főbb elképzelésekkel egyetértett.⁵⁵

⁵² „Az új évezred küszöbén”. Kormányprogram a polgári Magyarorszáért. In *Magyar közigazgatás a reformok útján. Belügyminisztérium IDEA Program*. 2003, 25–28. p.

⁵³ 1057/2001 (V. 21.) kormányhatározat a közigazgatás továbbfejlesztésének 2001–2002. évekre szóló kormányzati feladatairól; 24/2001 (IV. 20.) OGY határozat a területfejlesztési támogatások és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek besorolásának feltételrendszeréről; KARA PÁL: Néhány gondolat a regionalizmusról. *Magyar Közigazgatás*, 2000. szeptember (9. szám) 529–531. p.

⁵⁴ ÁGH: A második államalapítás. *Mozgó Világ*, 2003. március (3. szám) 66–69. p.

⁵⁵ WIENER: i. m. 17–19. p., „Cselekedni most és mindenkiért!” A nemzeti közép, a demokratikus koalíció kormányának programja. In *Magyar közigazgatás a reformok útján. Belügyminisztérium IDEA Program*. 22–24. p. Az IDEA Program bírálatáról ír ZONGOR GÁBOR: Akarunk-e működőképes

2. § *A regionális intézményrendszer alternatívái*

A Belügyminisztérium 2003. április 22-én *vitaanyagot* bocsátott közre – sajnos, ismeretlen szerző tollából – a kormányzati regionális elképzelésekről, amelyben több megoldási javaslatot vázolt fel — olykor kifejezetten merészeket is.⁵⁶ Azonban úgy tűnt, ezeket kellett és lehetett hivatalosnak tekintenünk a 2006. évi országgyűlési választások előtt.

A koncepció kiindulópontként rögzíti a már ismert tényt, mely szerint jelenleg hazánkban hét területfejlesztési régió működik: Közép-Magyarország, Közép-Dunántúl, Nyugat-Dunántúl, Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország, Észak-Alföld és Dél-Alföld elnevezéssel a megyehatárok ezideig tiszteletben tartásával.⁵⁷ Megjegyzendő, hogy ezek közül a közép-magyarországi (Budapest és Pest megye) a legmagasabb az egy lakosra jutó bruttó hazai termék (GDP), az ellenpólust pedig az ország keleti részében elhelyezkedő régiók képezik.

A decentralizált közigazgatás elveiként a következőket említi az elképzelés:

- településen kívüli, erős önkormányzati szint igényeltetik;
- a NUTS-2 szinten a jelenlegi területfejlesztési funkciók mellett a területi kormányzati feladatok széles köre is megvalósítandó;
- regionális szinten területi önkormányzatok alakítása szükséges;
- az önkormányzati rendszer területi szintje perspektivikusan semmiképpen ne kettőződjön meg;
- a regionális hatáskörök nagyobbik részét a központi kormányzati szint adja át;
- a regionális reform lényeges része a főváros helyzetének, területi szerepének kezelése két értelemben is: részint mérsékelni kell Budapest „antipólus jellegét”, részint új intézményi rendszer alakítandó ki saját térségén belül is;
- a régiók területi határai az átalakítás első szakaszában adótnak tekintendők;
- a reform időbeli sarokpontjaként a 2007. január 1-je jelölendő meg, amikor az új intézmények már működőképeseek lennének.⁵⁸

Az alapelvek között feltétlen helyeslendő az erős középszint igénylése és az a cél, amely kizárná az önkormányzati mezoszint megkettőződését. Azonban, miként látni fogjuk, a megvalósításban álláspontunk szerint helytelen, mi több: felesleges szervezeti reformációval kívánják ezeket elérni.

önkormányzati rendszert? *Magyar Közigazgatás*, 2006. március–április (3–4. szám) 211–220. p., BALÁZS ISTVÁN: A területi államigazgatás továbbfejlesztésének alternatívái. *Magyar Közigazgatás*, 2006. február (2. szám) 71–76. p., különösen 73–76. p.

⁵⁶ *A regionális intézményrendszer kiépítése. A Belügyminisztérium IDEA Programja.* Budapest, 2003. április 22. (a továbbiakban: *Vitaanyag*).

⁵⁷ Régiók 2002. Szerk.: Csathó Péter [...]. A Regionális Fejlesztési Holding kiadványa. In *Magyar közigazgatás a reformok útján. Belügyminisztérium IDEA Program.* Budapest, 2003, 5–74. p.

⁵⁸ *Vitaanyag*, 8–10. p.

Az első és alapvető kérdés a régiók jellegének tisztázása: a különböző irodalmak különféleképpen tipizálják az európai megoldásokat; említenek ellátási-városi vonzáskörzeteket, közigazgatási és politikai alsó középszintet és közvetlen szubnacionális szintet.⁵⁹ Mások statisztikai-tervezési, adminisztratív és önkormányzati régiókról szólnak,⁶⁰ valamint írnak területfejlesztési, önkormányzati és autonóm régiókról is.⁶¹ Nagy Imre tervezési-statisztikai, funkcionális, komplex funkcionális, fejlesztési vagy program-, közigazgatási, definiálatlan és európai régiók között tesz különbséget.⁶²

A belügyminisztériumi vitaanyag az *önkormányzati* és a *félautonóm* megoldásokat ajánlja. Az első esetben a jelenlegi megyei testületek helyébe tágabb funkciókkal, jelentősebb költségvetési kapacitásokkal, kiterjedt hatáskörrel bíró választott szerv lépne, amely rendeletek alkotására is jogosult lenne. Ugyanakkor a települési önkormányzatoknak nem volna felettes hatósága; a törvényességi ellenőrzés továbbra is a közigazgatási hivatalok útján valósulna meg. A félautonóm megoldásban az önkormányzati logikának megfelelő, választott regionális gyűlésen túl még a kormányzati ismérvekhez hasonlóan választott *regionális kormányzat* is működne kebelükben. Ezzel a hatalmi ágak szétválasztását a középszinten is érvényre juttatnák. A régió kormányzatát a *regionális gyűlés* választaná, s a központi kormányzat mintájára működne abban elnök és számos (legalább hét) *főhivatal*. Ez a megoldás a megyét mint geográfiai egységet meghagyná ugyan, de a megyei közgyűlést értelem szerint elvetné.

Ha megvalósulna a régió önkormányzatának testületi szerve, az lehetne akár kétkamarás is a vitaanyag szerint. A második kamara (*települési gyűlés*) a kistérségek és a megyei jogú – pontosabban ekkor már csak volt megyei jogú – városok delegáltjaiból szerveződne meg. Az első kamara közvetlen választással alakulna a régióban élő állampolgárok képviselőinek ellátására. Mivel a regionális választásokat az önkormányzati választásokkal egy időben javasolják megrendezni, így a következő (2006. évi) választásokig provizórikusan regionális gyűlést vagy *regionális egyeztető fórumot* állítanának fel az átmenetet stabilizáló jogszabályok megalkotásának előkészítése érdekében. A tervezet lehetségesnek tartotta az önkormányzati választások előrehozását is 2005-re, azonban ez nem valósult meg.⁶³

⁵⁹ PÁLNÉ: *A regionalizmus alternatívái...* i. m. 502–503. p.

⁶⁰ SZEGVÁRI PÉTER: Milyen régiót akarunk? *Önkormányzat*, 2002. július–augusztus (7–8. szám) 24. p.

⁶¹ *Vitaanyag*, 47–50. p., FORGÁCSNÉ OROSZ VALÉRIA: A Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának tervezete és a régiók nemzetközi együttműködése. A magyar regionalizáció jellemző vonásai és kibontakozásának lehetőségei. *Magyar Közigazgatás*, 2000. július (7. szám) 407–409. p.

⁶² NAGY IMRE: Szép új világ. A létező regionalizmus. *Önkormányzat*, 2001. május (5. szám). 10–11. p.

⁶³ *Vitaanyag*, 11–15. p. Vö. TÓTH ZOLTÁN: Közigazgatási reform az EU-csatlakozás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 2004. január (1. szám) 4–9. p.

A magunk részéről a kétkamarás „miniországygyűlést” még utópisztikus felfogásként is indokolatlannak tartjuk. Figyelmeztetünk már most: nincs szüksége az országnak kihelyezett kicsi országgyűlésekre, még kevésbé olyanokra, amelyek szerkezetükben még a „rendes” országgyűlést is felülmúlóan túlstrukturáltak. Az a vita, amely a magyar országgyűlés reformját sürgeti, nem így oldandó meg; ez a megoldás nem csupán történetietlen, hanem az államkonceptió szempontjából is aggályos: a középszint döntéshozó szerve ekként differenciáltabb érdek- és népképviselést valósítana meg, mint az országosé egy ilyen kicsiny államban.

A javasolt szervezeti struktúra és működése a vitaanyag szerint igen kaleidoszkópikus. A regionális önkormányzat legfőbb szerve tehát valamiféle *regionális közgyűlés* lenne, élén elnök és alelnökök tevékenykednének, munkáját szakbizottságok segítenék. A közgyűlés mellett *hivatal* működne a határozatlan időre kinevezett regionális főjegyző vezetésével. Egyebekben a települési önkormányzatra irányadó szabályok szerint működne a régió önkormányzata. A kétkamarás koncepcióban a második ház véleményező, javaslattevő szervként működne, azonban kiemelt hatáskörökben egyetértési joga is lenne. A települési gyűlés vezetőjét a két ház elegyes ülésen választaná meg. A törvényben vagy a szervezeti és működési szabályzatban nem szabályozott kérdésekben a települési gyűlés önállóan határozhatná meg működési rendjét.

A strukturális alapokból származó regionális operatív programok (ROP)⁶⁴ önálló irányító *hatóságot* (ügynökséget) igényelnének. Ez a szerv közhasznú társasági jogállást élvezne önálló jogi személyként, s feladata a közgyűlés által meghatározott térségi fejlesztések szervezése, a résztvevők közötti együttműködés megvalósítása volna. Mellé egy tanácsadó szerv lenne alakítandó a gazdasági élet (befektetők, vállalkozások, tőketulajdonosok) és a társadalmi szervek érdekelt körének képviselőiből a partnerség elve szerint. Mindezek mellé azonban egy *ellenőrző bizottság*ot is szervezni kellene (*ROP monitoring*), amely az uniós szabályok alapján nyomon követné a megítélt források felhasználását és a programok végrehajtását. E bizottság nem volna állandó szerv, ugyanakkor mégis bírna egy kis létszámú – feltehetően állandónak szánt – titkársággal.⁶⁵

Regionális szervként jönnének létre az új *közigazgatási hivatalok* is. A szükséges összevonások után továbbra is a települési önkormányzatok törvényességi ellenőrzését látnák el, s másodfokú hatóságként továbbra is részesei lennének az államigazgatási eljárásnak. Ha kistérségi hivatalok szerveződnének, akkor ezek irányítását (ellenőrzését?) szintén elláthatnák a regionális közigazgatási hivatalok.

⁶⁴ A Nemzeti Fejlesztési Tervhez kapcsolódó Regionális Fejlesztési Operatív Program 2003-ban indult útjára 2004–2006. évi tervekkel. Kiadványuk: Régiós körkép. Regionális fejlesztések uniós támogatással. Kiadja az Országos Területfejlesztési Hivatal Regionális Fejlesztés Operatív Program és INTERREG Közösségi Kezdeményezés Irányító Hatósága (ROP IH). h. n., é. n. [2005].

⁶⁵ *Vitaanyag*, 19–25. p.

A végleg detronizált megyéktől a közvetlenül önkormányzati érdekelttségű intézmények közötti intézményfenntartó feladatok ellátásának egy részét is a régiókhoz telepítenék, másik részét a kistérségekhez⁶⁶ utalnák. A megyei szinten továbbra is megtartható fenntartói funkciók (a közoktatás, a gyermekvédelmi és szociális ellátórendszer, az egészségügyi ellátás középfokon és speciális szinten) új szervezetbe kerülnének: a megyei intézményi társulás keretében a megye kistérségei és nagyvárosai társulnának a delegált képviselőkkel álló *társulási tanács* vezetése mellett. A benne való tagság kötelező lenne. Kis létszámú hivatali szervezetet működtetne munkája végzéséhez.

A régiókban a gazdasági-társadalmi partnerség elvének hatékony megvalósítása érdekében létre kellene hozni két érdekegyeztető fórumot: a *regionális gazdasági tanácsot* és a *regionális civil érdekképviseletet*. Az előbbi a munkavállalók, a munkáltatók és a regionális önkormányzat triparciális szerve lenne (úgy tetszik, leginkább a jelenlegi Országos Érdekegyeztető Tanácshoz hasonlítható), s a munkaügyi tanácsok átszervezésével vagy azok felett alakulna meg. Az utóbbi, civil fórum pedig a nonprofit, alapvetően közhasznú tevékenységet folytató szerveződések képviseleti és egyeztető szerve lehetne.⁶⁷

Miként érzékelhető, a bemutatott tervek a Helyi és Regionális Hatóságok Európai Kongresszusa (CLARE) által eredendően még 1997-ben kimunkált Európai Regionális Charta mentén orientálódnak,⁶⁸ kifejezetten uniós, posztindusztriális értékrendszert tükröznek, amelyek egyetlen tagállam történeti hagyományait sem veszik figyelembe. A partnerség elvét túldimenzionáltan juttatják kifejezésre, mivel azt feltételezik, hogy a régió területe és lakossága feltétlenül homogén lesz belső verseny nélkül. Azonban a megyék bármilyen formában történő meghagyása ezt valószínűleg lehetetlenné teszi majd.

A regionális önkormányzat fő funkcióit a javaslat térszervezői szerepkörben fogalmazza meg, külön is kiemelve ebből azon közszolgáltatásokat, amelyek jelleghűknél fogva nagyobb lakossági kör ellátását biztosítják (hulladékgazdálkodás, környezetvédelem, hálózatos közüzemi szolgáltatások, egészségügy). Stratégiai szerepet a közfeladatok ellátása megszervezésében szán nekik, mint például a városi térségek és a kistérségek kohéziójának elősegítése, a közszolgáltatások szervezése modernizációjának ösztönzése és a támogatási rendszerek átláthatóságáért való küzdelem. További, generális funkciót jelentene a regionális területpolitika megvalósítása, a területrendezési terv és a területfejlesztési terv elkészítése, a területfej-

⁶⁶ *A közigazgatási kistérség. Belügyminisztérium IDEA Programja.* Budapest. 2003. április 14. 23–45. p., PETRÉTEI JÓZSEF – TILK PÉTER: Az önkormányzati társulások és a kistérségek néhány alkotmányjogi kérdése. *Magyar Közigazgatás.* 2005. március (3. szám) 129–141. p., különösen 135–141. p.

⁶⁷ *Vitaanyag,* 27–30. p.

⁶⁸ FORGÁCSNÉ: i. m. 404–411. p., II. rész: *Magyar Közigazgatás.* 2000. augusztus (8. szám) 490–497. p.

lesztési támogatási rendszer működtetése, a helyi és regionális gazdaságfejlesztési stratégiák kialakítása — elsődlegesen a mikro-, kis- és középvállalkozásokra fókuszálva a figyelmet.⁶⁹

Sajnálatos módon a regionális önkormányzati funkciók felvázolását célzó fejezetben szinte semmilyen konkrétumot nem olvashatni. Megfogalmazásai a *soft law* keretébe tartoznak, s mint ilyenek, sokszor nem megfoghatók.

3. § Vélemények a regionalizációról

Az államszervezet regionális reformjának mikéntjéről a hazai szakirodalomban két markánsabb támogató álláspont alakult ki. Ezek közös tulajdonsága az, hogy a közigazgatási értelemben vett régiók kialakítását egyaránt a fejlődés szükségszerű következményének tekintik, azonban a *modus vivendi* kérdésében eltérő nézeteket vallanak.

a) Az aktivista koncepció

Ágh Attila számos írásában síkraszállt a radikális államszervezeti és kormányzati reformok mellett. Nézetei szerint a területi középszintű igazgatási egységeket túlhaladja a regionalitás problematikája, s átfogó, az egész állami irányítást megváltoztató rendszerbe ágyazza azt.

Álláspontja abból a megsemmisítő tételből indul ki, hogy nem a megye, hanem az egész unitárius állam avult el. A szolgáltató és az információs gazdaság kialakítását az Unióban nem a tagállamok, hanem a régiók harcolták ki, ezért a jövőben az utóbbiaknak kell átvenniük a nemzetgazdaságok irányítását. Ebben a megközelítésben a régió elsődlegesen nem önkormányzati szervként, hanem a központi politika alsóbb fokaként szerveződik meg, amely mintegy föderalizálná a hatalomgyakorlást a történetileg egységes államokon belül is.⁷⁰

A jelenlegi magyar helyzetben a regionális fejlesztések paternalista modelljét látja megtestesülni, ahol az osztogatás szellemében az alig létező régiók egymás számára csak kényszeredett versenytársakként jelennek meg negatív összegű játékkal (konfrontatív regionalizmus), szemben a konstruktív, kooperatív, pozitív végösszegű játékkal. Véleménye szerint a szubszidiaritás elve megköveteli, hogy a régiók ne csupán fejlesztési vagy közigazgatási egységek legyenek. Ez azonban felveti a központi állam megkettőződését nemzeti és szubnacionális szintre. Ágh Attila régiói inkább országrészeknek nevezhetők, amelyekbe a központi politika szublimál: „itt nem a ‘civil társadalom’ idillikusnak képzelt önkormányzati világ

⁶⁹ Vitaanyag, 31–34. p.

⁷⁰ ÁGH ATTILA: A régiók Magyarországa. *Comitatus*, 2001. különszám. (7. szám) 102. p., WIENER: i. m. 16. p.

jelenik meg, hanem a nagypolitika teljes fegyverzetben, csak a régió vonatkozásában polgár-közelibb módon, ezért sokkal hatékonyabban.”⁷¹

Elutasítandónak tekinti az „alibi-régiókat”. E „súlytalan” régiók helyébe határozott központi állami döntésen alapuló, felülről történő bevezetést ajánl, ahol az állam eddigi vezető szervei tudatosan és „nagyvonalúan” hatalmi kompetenciájuk egy részét önként adják át az új, decentralizált államalkotó egységeknek. Ehhez regionális kormánybizottságot javasol létrehozni a Miniszterelnöki Hivatalban, majd mihamarabb el kell indítani a szervezést, mert anélkül a decentralizáció helyett inkább a központi kormányzattól való további politikai és gazdasági függés tartósulhat.

Ezért a hatékony állam (*effective state*) megteremtésére még az ezredforduló előtt konkrét forgatókönyvet dolgozott ki. Szerinte a jogszabályi háttérrel a 2002-ben összeült országgyűlésnek kellett volna megteremtenie, amely lehetővé tette volna, hogy már 2004 tavaszán regionális választások lehessenek hazánkban. Úgy gondolta, a 2004 júniusában rendezendő esedékes európai parlamenti választásokon így a régiók küldhetnék az Unióba képviselőiket. Ma már tudjuk, hogy ebből semmi sem valósult meg. Alternatív javaslatként azonban maga Ágh Attila is megfogalmaz egy mérsékeltbb dinamikájú menetrendet: e szerint a 2006. évi országgyűlési választásokon regionális pártlisták indulnának. Erre is tekintettel meg kellene szervezni a *Régiók Tanácsa* vagy *Köztársasági Tanács* néven az országgyűlés második („másfeledik”) kamaráját, amely — egyelőre ideiglenesen — mintegy tetőszervezete lenne a hazai régióknak.⁷² Megoldhatná egyúttal a nemzetiségi képviselet kérdését is. A Régiók Tanácsának a regionális érdekek artikulációja volna a feladata, de a köztársasági elnököt a két kamara együttesen választaná. A befejező lépés a ténylegesen is regionalizált állam kialakítása lenne 2008-ban, ahol a régiók a maguk körülbelül 50 tagú gyűléseivel és a „minisztériumaikkal” (főhivatalaikkal), valamint saját költségvetési gazdálkodásukkal *de facto* is működnének. A főhivatalok a következők lennének: a Regionális Ügyek Hivatala, a Földművelési Hivatal, az Infrastruktúra Hivatal, a Területfejlesztési Hivatal, a Szociális Hivatal, a Foglalkoztatási és Gazdasági Hivatal s hetedikként a Kulturális Hivatal.⁷³

Ezen szervek nem a megyéktől vonnák el a hatásköröket, hanem a központi minisztériumoktól, azoknak csak a koordinálás feladatát hagyva meg számos tekintet-

⁷¹ ÁGH: A régiók Magyarországa... i. m. 105. p.

⁷² ÁGH ATTILA: Az önkormányzatok „tetőszervezetei” és a deficitese demokrácia. *Önkormányzat*, 1999. március (3. szám) 13–16. p.

⁷³ ÁGH: A régiók Magyarországa... i. m. 108–110. p., ÁGH ATTILA: Regionalizáció és csatlakozás. *Önkormányzat*, 2002. július–augusztus (7–8. szám) 22–23. p., ÁGH ATTILA: A régiók Magyarországa. *Önkormányzat*, 2000. december (12. szám) 14–15. p., Négy év és nem több. Régiókat! *Önkormányzat*, 2002. július–augusztus (7–8. szám) 19. p.

ben.⁷⁴ Így a regionális kormányzat többrétegű lehetne: egyes hivatalai az állami kormányzattal tartanak a kapcsolatot, némely szakpolitikákban önálló főhivatalokat működtetnének, és magukba foglalnék a tulajdonképpeni önkormányzati közigazgatás regionális szerveit.

Szomorúan vehette tudomásul 2000 őszén, hogy a brüsszeli vezető politikus, volt nagykövet, Hans Beck szerint még a következő (2002 és 2006 közötti) kormányzati ciklusban sem valósul meg a régiók tényleges megszervezése Magyarországon. Ezt erősítette meg közvetve Mikes Éva is, a Miniszterelnöki Hivatal akkori politikai államtitkára.⁷⁵

b) A fontolva haladó koncepció

Pálné Kovács Ilona szintén elismeri a regionalizáció szükségességét, azonban azt hosszú távú folyamatként értelmezi, s nem azonosítja feltétlenül az önkormányzati régiók létrehozásával. Nem várja el a teljes regionális közigazgatás kialakítását, csupán azt, hogy a NUTS-2 szinten az uniós finanszírozás befogadására alkalmas tervezési és fejlesztési intézményrendszer jöjjön létre. Azonban figyelemre méltóan óvva int attól, hogy a majdan esetleg politikai regionalizációhoz vezető reformot az uniós csatlakozással egy időben vigyük véghez.

Pálné Kovács Ilona is elismeri, hogy a magyarországi megyék gazdasági ereje, léptéke alkalmatlan arra, hogy az európai régiók gazdasági versenyében helytálljon. Ugyanakkor ő is vallja, hogy a regionalizáció csak a kormányzati hatalom és források decentralizációja útján teljesezhet ki. Ilyetén módon a régiók hatáskörébe kell juttatni a regionális gazdaság versenyképességét támogató intézkedések megtételét, a nagy infrastrukturális fejlesztésekről szóló döntéseket, a regionális innovációt szolgáló, valamint a környezetvédelmi szempontból jelentősebb fejlesztési programok megalkotását és a nemzetközi együttműködések bizonyos megoldásait. A regionális fejlesztési tanácsokat a forrásakkumuláció és forrásszerzés lehetőségével kell felruházni, azaz nem a politikai legitimitás, hanem a menedzsmentek professzionalizmusa a döntő fontosságú a régiók működésében (marketing, információszerzés, közvetítés, pályázatfigyelés, oktatás, képzés, elemzések, kutatások elvégzése, gazdasági tanácsadás).⁷⁶

⁷⁴ ÁGH: Régió és megye... i. m. 11. p., ÁGH ATTILA: A magyar önkormányzati rendszer és az EU követelmények. *Comitatus*. 2000. április (4. szám) 9–11. p., ÁGH ATTILA: A magyar önkormányzati rendszer és az EU követelmények. *Önkormányzat*. 2000. április (4. szám) 39. p.

⁷⁵ Bírálja az EU a kormány Széchenyi-tervét. *Népszava*. 2000. szeptember 2., Cáfolják Hans Beck bírálatát. *Népszava*, 2000. szeptember 2., Visszaszorulhat a régiók szerepe. *Népszava*, 2001. június 14.; Unió, csatlakozás, régiók. *Népszabadság*, 2002. május 8.

⁷⁶ PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: Régiók most vagy soha? *Magyar Közigazgatás*, 2004. június. (6. szám) 338–339. p., PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: Regionalizmus és decentralizáció. Modernizációs kihívás előtt a

Több írásában hangsúlyozza, hogy Magyarországon a regionalizálás nem külső, uniós kényszer, hanem belső modernizációs és demokratikus kihívás, amelyre alapvetően a nemzeti érdekek és feltételek szerint kell választ adni. A mesterséges, belső szereplőit tekintve konfliktusos, integrálatlan régiók nem tudják valóra váltani a területileg nagyobb lépték előnyeit. Mindazonáltal felhívja a figyelmet arra, hogy a 2002. évi hivatalos kormányprogrammal ellentétben az egyes minisztériumok a tényleges decentralizációban valójában nem érdekeltek.

A 2002. évi kormányprogram ellentmondásosságára utal, midőn az igazgatási közép szint pluralizálódásáról szól: a korábbi megyerendszer helyébe mezoszinten a régiók, a továbbra is létező megyék és a kistérségek lépnek, noha az indokoltnál több szint már hátrányokkal járhat (drágább lenne és a feladatok elosztása így sem lesz optimális).

Szintén figyelembe kell venni az irányított közép szintek területi hatósugarának alakulását. A régiók mérete, határa és száma tekintetében lényegében a mai napig nincs konszenzus.⁷⁷ Kérdésként tehető fel: a megyék valóban kicsik, egy kicsit nagyobb megyék már régiók? – s ez nem csupán filozófiai, hanem közjogi probléma is.⁷⁸ Ugyanakkor nem állítható az, hogy „megyékkel tilos behajtani Európába”. A tagállamok többsége a mai napig nem teljesen regionalizált: nem vetették el a korábbi területi egységeket, s mégis képesek voltak a strukturális alapokhoz való alkalmazkodásra.⁷⁹

A regionális identitástudat kialakítását is fontos feladatnak tartja, mivel e nélkül a társadalomban a reform nem szilárdulhat meg. Az egyes szereplőket érdekeltté kell tenni a regionális együttműködésben. Márpedig ma a régiók kialakításának stratégiája a megyék együttműködésére kellene, hogy alapozzon, de ehhez a jelenleginél jóval erősebb potenciálú megyékre volna szükség: „a területfejlesztés számára nélkülözhetetlen régiók erős önkormányzati megyékkel társulva szerencsés, s egyelőre egyetlen lehetséges ötvözetként együttesen elégítik ki a regionális politikával szembeni hatékonysági és a decentralizált államisággal szembeni demokratikus követelményeket.”⁸⁰

Azonban nem szabad lelkesedésből elsietni semmit! „A túl gyorsan és felülről vezényelt regionalizálás – írja Pálné Kovács Ilona – könnyen vezethet káoszhoz,

magyar közigazgatás. In Petrétei József (szerk.): *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Budapest–Pécs. 2000. 154–156. p.

⁷⁷ PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: Régiók Magyarországa? *Info-Társadalomtudomány*. 1999. június (44. szám) 35–37. p.

⁷⁸ PÁLNÉ: Régiók most... i. m. 339–341. p.. PÁLNÉ: Regionalizmus vagy decentralizáció... i. m. 157–158. p., lásd még PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: A közép szint reformjának nehézségei. *Magyar. Közigazgatás*, 2006. március–április (3–4. szám) 223–231. p., különösen 229–230. p.

⁷⁹ PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: Régiók Magyarországa. Pesszimista reflexek Ágh Attila cikkéhez. *Önkormányzat*. 2001. március (3. szám) 14–15. p.

⁸⁰ PÁLNÉ: Régiók Magyarországa?... i. m. 39. p.

amiben a központi kormány indokolatlan veheti erős kézbe újra a kormányzást.” Egyetért abban, hogy decentralizálni kell az államot, a forráselosztást, azonban a régió nem ultimátum: „a végiggondolatlan, elhamarkodott regionalizálás többet árthat, mint amennyi hasznot remélünk tőle.” Éppen ezért a végrehajthatóság feltételrendszerével is illene foglalkozni, ugyanis a sikeres fejlesztési régiók valóban rávezethetnek bennünket a politikai regionalizálás útjára – de ez az út, az európai tapasztalatokat figyelembe véve, hosszúnak ítélik.⁸¹

„A vadonatúj, mindent felforgató térbeli alakzatok, szintek, struktúrák konstruálása helyett – fejt ki máshol – járható út a rugalmasabb, kooperatívabb igazgatási modell működési technikáinak, mechanizmusainak meghonosítása is. Vélhetően sokkal gyorsabban és talán hatékonyabb változatban lehet eljutni az optimálisabb igazgatás és szolgáltatás-szervezési keretek létrehozásához a meglévő politikai, hatalmi keretek tiszteletben tartásával.” Erős területfejlesztési régiók pedig működhetnek választott önkormányzat nélkül is, mi több: a hatalmi és forrásdecentralizáció kedvezményezettjei elvben a megyei önkormányzatok is lehetnének: „a megyék másfajta politikai környezetben, forrásokkal és értelmes hatáskörökkel felruházva, a megyei jogú városokat is integrálva, életképes terepei az önkormányzatiságnak mind demokratikus potenciáljukat, társadalmi kapcsolatrendszerüket, mind szakmai kapacitásukat tekintve.”⁸²

c) Egyéb észrevételek a magyar regionalizációra

A magyar önkormányzati rendszer eddigi eredményeit készséggel elismerő *Verebélyi Imre* nem tartja szerencsésnek a megyei és a regionális önkormányzati szint együttes alkalmazását kis területű országunkban. A helyes válasz szerinte a működő típus továbbfejlesztésével adható meg. Így középszinten elegendő lenne egy továbbfejlesztett és megerősített megyei önkormányzati rendszer. Ennek módja a meglévő megyehatárok összevonásával úgynevezett nagymegyék kialakítása lehetne már 2006-ban. Ugyanis nekünk közjogilag erős, ám területi funkcióiban nem kellően kihasznált megyerendszerünk van jelenleg. Ezért a megyék hatáskörébe kellene vonni a területi tervező, önkormányzati infrastruktúrát érintő térségfejlesztő szerepköröket, szélesíteni kellene az intézményfenntartó feladatokat, a megye községeket és városokat segítő, azokat mellérendeltségi helyzetből orientáló, társulást kezdeményező szerepét, a megyei önkormányzat közigazgatási vezetőjének első fokú államigazgatási hatósági jogkörrel, térségi kihatású államigazgatási feladatkörrel történő esetleges felruházását.

⁸¹ PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: Régiók Magyarországa – ultima ráció? *Comitatus*, 2001. különszám. 114–115. p., lásd még PÁLNÉ: i. m. 238–254. p.

⁸² PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: Politikai regionalizáció esélyei Magyarországon. In *Regionalitás–lokalitás*. Komárom, 2001. 44–45. p.

A megyei önkormányzatokat a megyei (korporativista) fejlesztési tanácsoknál is lényegesen jobbnak véli demokratikusabb, decentralizáltabb, komplexebb, komprehenzívebb, önállóbb és stabilabb jellegük miatt. Ezzel szemben sem a hét adminisztratív, sem a hét önkormányzati régiót nem tartja szakmailag célszerűnek. A mostani politikai alkudozások végeredményei igazi központ nélküli régiók lettek – „stabil centrum nélkül pedig a régió nem sokat ér”.⁸³ Már pedig az ország centrumhiányos keleten, a Duna–Tisza Közén és a nyugati országrészben, ezért több területi egységre lenne szükség: 10+1 nagymegyére és Nagy-Budapestre. Ekként a kisebb területű megyék összevonásával kevesebb és egyenként nagyobb méretű megyék jöhetnének létre, s ezzel elháríthatóvá válna egy új középszint létesítése a központ és a megye közé. Ez a konstrukció hasonlatos az Unió egyéb kis területű államainak megoldásaihoz és kompatibilis a támogatási rendszerekkel is (NUTS-2 szint). Legnagyobb erénye lenne a demokratikus és decentralizált jelleg mellett, hogy megőrizné a magyar megyerendszer történeti értékű modelljét, és költséghatékonyabb is lehetne, mint további hét új közigazgatási egység létesítése.⁸⁴

Agg Zoltán a megyéket találóan lebegő helyzetűnek ítéli a rendszerváltozás óta eltelt időben, s a jelenlegi helyzetben sem tartja szükségesnek a közigazgatási régiók létrehozását. Megjegyzi, hogy a tervezési-statisztikai régiók tulajdonképpen 1990 előtt is léteztek: öt vidéki nagyvároshoz és Budapesthez kapcsolódva lényegében egyfajta körzetek voltak. A mai hazai viszonyokhoz leginkább egy három régióból álló megoldás állhatna a legközelebb: az egyik a központi régió lehetne (Budapest, Komárom-Esztergom, Fejér és Nógrád megye), a másik kettő az égtájak szerint értelemszerűen szerveződne a Dunántúlon, valamint az Alföldön Észak-Magyarországgal együtt. A magyar térszerkezetnek egyértelműen megfelelné, de a szerző elismeri: az Unió számára az ekként alkotott régiók túl nagyok lennének. Ugyanakkor emlékeztet a köztársasági megbízotti *quasi* régiók vitájára, ahol a városok rivalizálása bontakozott ki (igaz, a köztársasági megbízottak lassan politikaiakká váltak, s e minőségük miatt meg is szűntek 1994-ben). Oda konkludál, hogy a közigazgatási területek jelentősebb átrajzolása csak nagy társadalmi átalakulások idején valósítható meg, ezek a „forradalmi idők” pedig nálunk már elmúltak...⁸⁵

Horváth Gyula is magáévá teszi az a gondolatot, mely szerint az új évezred elején „a regionális politika mozgásterét – a gazdasági fejlődés öntörvényein kívül –

⁸³ VEREBÉLYI IMRE: Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció. *Magyar Közigazgatás*, 2000. szeptember (9. szám) 523–525. p.

⁸⁴ VEREBÉLYI: i. m. 526–528. p., VEREBÉLYI IMRE: Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció, különös tekintettel a megyék regionális célú megerősítésére. In *Régió, közigazgatás, önkormányzat* (szerk. Szigeti Ernő), Budapest, 2001, 158–162. p.

⁸⁵ AGG ZOLTÁN: Hány régiója van Magyarországnak? In *Regionalitás-lokalitás*. Komárom, 2001, 245–255. p. A köztársasági megbízott problémaköréhez érdekes adalék TÓTH JÓZSEF: A megyék és a kvázi-régiók. In *Európába megy-e a megye?* Pécs, 1992, 81–82. p.

két markáns tényező határozza meg: az egyik az Európai Unió szervezeti, működési, finanszírozási reformja, a másik pedig [...] a nemzetállamokon belüli új hatalmi munkamegosztás kialakulása, a decentralizáció.” Megállapítása szerint a 21. század első évtizedének végére – a Szovjetunió utódállamait nem számítva – Európa népességének több, mint kétharmada lakik majd olyan országban, ahol a szubnacionális szint játssza a gazdasági növekedésben a fő szerepet. A regionalizációt a modern nemzetállamok sikeres működésének előfeltételeként fogalmazza meg. Magyarországra vetítve a regionalizálási kényszert ő sem az EU-csatlakozásból eredezteti, hanem a magyar gazdaság növekedése, az ország modernizációja, az európai területi munkamegosztásban elfoglalandó pozíciók megszerzése szükségszerűségéből. Ehhez a jelenlegi tervezési-statisztikai régiókat a tranzaktív elosztási rendszer alkalmazására és az új funkciók befogadására alkalmasnak tartja azzal, hogy „csakis a regionalizmus lehet a modernizációt kikényszerítő erő Magyarországon a XXI. században”.⁸⁶

Vass György a regionalizációt természetes és szükségszerű folyamatként értékeli, amelyből hazánk sem vonhatja ki magát. Az önkormányzati régiók létrehozása számára sem idegen; a kis- és nagytérsegi együttműködés keretében már maguk az önkormányzatok is létrehoztak olyan társulásokat, amelyek a résztvevők szándéka szerint rugalmasan, akár „célrégióként” működtethetők. Így jöttek létre a megye–település, a megye–kistérség, a megye–megye (*quasi* nagyrégió) társulások akár határokon átnyúló együttműködések formájában is. Ezen régiókat az említett szerző alkalmilag „összeállt” szerveződéseknek tekinti. A megyerendszer vonatkozásában ellenzi annak hirtelen megszüntetését, mivel az az állampolgárokat közvetlenül érintő nehézségeket okozna. A fejlesztési régióknak (nagyrégióknak) azonban meg kell erősödniük, mivel összhangban állnak az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésével.⁸⁷

Varga István szerint célszerű lenne megszüntetni a megyei területfejlesztési tanácsokat és arról dönteni, hogy a megyei önkormányzatokhoz kerüljenek ezek a funkciók. Ezzel a munkamegosztásban három szintet különböztetne meg: a régiót, a megyét és a kistérséget. A „funkció nélkülséggel” megalázott megyék számára is kitörési pont lehetne a javaslata. Találó szónoki kérdése így hangzik: „nem tévedünk-e, ha azt hisszük, hogy ha egy nő kilenc hónapra szül meg egy gyereket, akkor ez azt is jelenti, hogy kilenc nő egy hónapra szüli meg azt?”⁸⁸

⁸⁶ HORVÁTH GYULA: Decentralizáció, regionalizmus és a területi gazdaság modernizációja. In Petrétei József (szerk.): *Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára*. Pécs, 2001, 191–206. p.

⁸⁷ VASS GYÖRGY: Területi önkormányzás — regionalizmus. In *Európába megy-e a megye?* Pécs, 1999, 104–128. p.

⁸⁸ VARGA ISTVÁN: Megyékkel a régiókért! Avagy: „a megyei önkormányzatok előre menekülése?” In *Európába megy-e a megye?* Pécs, 1999, 166–172. p.

Ruszoly József alkotmánytörténeti alapon megközelítve a kérdést, elveti a történeti önkormányzati régiók alakítását. „A kistjak önkormányzati alapon való megszervezése rendjén volna – írja egyik művében –, hiszen az 1983-ban kiiktart járások is hiányozhatnak. Akár városmegyékként is szervezhetők lennének. A nevesincs régió viszont – különösen mint ‘önkormányzati’ szint – nélkülöz minden valóságos ‘helyi’ vagy táji igényt. *Magyarországon előzménytelen*. Gyökértelen. Hagyománytalan. Kilátástalan.” Felteszi a nagyon is felteendő kérdést: miféle önkormányzat volna ez? A válasz is valószínűsíthető: a pártokráciájé. Pedig „elég ennek a kis országnak egyetlen országgyűlés!”⁸⁹

Egyébként az Európai Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusának Régiók Kamarája a 2002. június 4-i ülésén *ajánlást* fogadott el Magyarország számára, amelyben sajnálattal konstataulta, hogy az ország jelenlegi, „rendkívül összetett közigazgatási és területi hatósági rendszere a szubszidiaritás tekintetében nem felel meg teljes mértékben a regionális demokrácia követelményeinek.” Ezen a helyzeten javítandó figyelmünkbe ajánlja a Regionális Önkormányzás Európai Chartáját, megismételve annak rendelkezéseit a demokratikus társadalmi követelményeknek megfelelő régiókról. Ebben kiemeli az autonóm, választott testületek fontosságát, amelyek akár a megyék, akár a régiók szintjén elképzelhetők. A megyét ugyanis nem zárja ki a regionális demokrácia vezető intézményeiből, de ezen koncepcióhoz is átalakításokat javall, különösen hatásköri és pénzügyi kérdésekben és a dekoncentrált szervek számát illetően.⁹⁰

4. § A régiók vizsgálata alkotmánytörténeti megközelítésben

„A magyar államiság léte – századokon át napjainkig – egészen kivételes, sőt egyedüli képlet Európának ezen tájékán. Éppen ezért külön figyelmet érdemel ennek a közjogi, illetve államjogi keretnek és azoknak az alkotmányos intézményeknek a fejlődése, melyek ezt a folyamatosságot a jog eszközeivel támogatták. Az új alkotmánynak erre figyelemmel kell lenni.”

(Kovács István, 1988/1989)

A magyar alkotmánytörténet – a kilenc és fél évszázadig élő történeti alkotmány – azon kevesek egyike Európában, amely jellemző intézményeinek egyikét-másikat az államalapítástól egészen a huszadik század közepéig megőrizte, mi több: az ezek között is első helyen említendő megyerendszer még napjainkban is létezik – éli végórát. A jelen tanulmány nem célozhatja a magyar vármegyék történetének rész-

⁸⁹ RUSZOLY JÓZSEF: „A népi önkormányzat útján”. Adalékok egy máig időszerű közigazgatástörténeti kérdéshez a „Szeri Szárszó” elé. In *Szeged*. 2005. augusztus (8. szám) 24–29. p.

⁹⁰ A magyarországi regionális demokrácia állapotáról. *Önkormányzat*. 2002. július–augusztus (7–8. szám) 29–30. p.

letekbe menő bemutatását – azt elvégezték már kitűnő tudósaink⁹¹ –, azonban a történeti fejlődés és korunk regionális törekvései között érdemes néhány meg szívlelendő tényre felhívni a figyelmet.

A történeti háttér legitimáló hatását a rendszerváltozás éveitől kezdve senki sem kérdőjelezheti meg Magyarországon. A múltjukat szorgalmasan és erőltetve kereső pártok közül a jobboldali és keresztény irányvonalúak hamar kisajátították az istváni állam- és embereszményt anélkül, hogy bármit megértettek volna belőle. Igaza van Ágh Attilának akkor, amikor azt vallja esszéjében: „az igazi Szent István-i eszme a mindenkori Európa szintjéhez való felzárkózás. Akik ma a két világháború közötti barokkos ideológiát és annak díszleteit hozzák vissza a ‘keresztény Európa’ és a ‘Szent Korona-tan’ felélesztésének ügyetlen kísérletével, azok nem Szent István forradalmi tettének, az első államalapításnak a hagyományát képviselik, hanem az akkori ‘pogányság’ tradícióit, a változásra képtelenség és a múlt utáni sóvárgás koppányi konzervativizmusát.”⁹²

Az is igaz, hogy máig „a változó múlt rabságában élünk”, s ez úgy tűnik, nem enged bennünket előrelépni a 21. század első éveiben sem. Ugyanakkor meglepődve tapasztalhatjuk, hogy a múltunkhoz való olykor megrögzött ragaszkodásunk igencsak szelektív: bizonyos események és személyek angelizálódtak, s állandóan azt hangoztatják kéretlen, magukat utódoknak tekintő szócsövek: mit „üzennek” a mai magyarságnak. Bármilyen deheroizáló is – semmit. Vagy legalább is nem azt, amiket nekik tulajdonítanak. A történelemben minden az „akkor és ott” szüleménye: a meghatározó gazdasági, társadalmi, politikai helyzet eredménye, amely nem megismételhető. Sajnos, ezzel a megállapítással már elkéstünk, az elmúlt másfél évtizedben többen kívántak feleleveníteni olyan félévszázados emlékeket, amelyek a maguk korában előrelépést jelentettek (jelenthettek volna), de napjainkban már anakronisztikusak. Igen, így élünk mi, csak még ebben sem következetesen.

Ugyanis a történeti örökség megbecsülése valóban fontos, mintegy determináló hatását. Csak meg kell benne látni az igazi tradíciót, a legitimáló és identitást adó erőt, és meg kellene különböztetni attól, ami historikussá lett. A vármegyék törté-

⁹¹ A vármegyék történetének főbb irodalmából GYÖRFFY GYÖRGY: A magyar nemzetségtől a vármegyéig, a törzstől az orszáig. *Századok*. 1958. 1–4. szám. 12–87. p., 5–6. szám. 565–615. p.; GYÖRFFY GYÖRGY: *Az Árpád-kori Magyarország történeti földrajza*. Budapest, 1966; KRISTÓ GYULA: *A vármegyék kialakulása Magyarországon*. Budapest. 1988; EREKY ISTVÁN: *Tanulmányok a vármegyeyi önkormányzat köréből*. Budapest. 1908; DEGRÉ ALAJOS – EREKY ISTVÁN: *A magyar helyhatósági önkormányzat*. Budapest–Keszthely. 1908; HOLUB JÓZSEF: *A királyi vármegyék eredete*. Budapest. 1938; STIPTA ISTVÁN: *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására*. Budapest. 1995. ECKHART FERENC: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Budapest. ²2000, 103–113., 222–226. p., lásd még VASS GYÖRGY: A megye közjogi helyzetének alakulása a királyi vármegyétől a modern területi önkormányzatig I–II. *Magyar Közigazgatás*. 2006. január (1. szám) 17–25. p., március–április (3–4. szám) 248–253. p., SZIGETI ERNŐ: A magyar megyerendszer és regionalizmus vázlatos történeti áttekintése. *Magyar Közigazgatás*, 2004. március (3. szám) 164–171. p.

⁹² ÁGH ATTILA: A második államalapítás. *Mozgó Világ*. 2003. március (3. szám) 60. p.

neti öröksége szerintünk ma is követendő vívmány, mégis éppen ez esik/eshet áldozatául az „európaizálódásnak”.⁹³

Sajnálatos módon ez az új európaiság, mint szervező eszme szintén félresiklott némely elemében. Az európaiság tudatának sohasem adható oly értelmezés, mint a teljes egységesülés vagy a harmonizáció. Az európai kultúrkör éppen történelmi ezerarcúságával érték a benne élők és kívüle lévők számára egyaránt. A „régiónk Európája” utópisztikus szlogen mellett a „nemzetek Európája” felkiáltás is elhangzik, csak éppen ezt ma indokolatlan, befelé forduló nacionalizmusnak bélyegzik. Pedig nem így van! Ez európaiság az évszázadok alatt kimunkált közös európai értékek, maximák és filozófiák, amelyek értékrendjében az emberi együttélés szabályai a jogállamiság (nem pedig a demokrácia!) fogalmába sűrűsödnek össze és abban öltenek testet. Nem csupán jogi, de morális, vallási, etikai princípiumok ezek, amelyek európai identitást adnak a követőiknek.⁹⁴ Ehhez nincs szükség szupranacionális, uniformizáló elképzelésekre, különösen olyanokra nem, amelyek egy egységes „Európai Egyesült Államokban” gondolkodnak tekintet nélkül a történeti hagyományokra és értékekre. Ez nem euroszepticismus – az integráció eddigi vívmányait készséggel elismerjük, s legfontosabb eredményét: a tartós nyugat-európai békét magunk is ünnepeljük, azonban nem rendelhető alá minden az integrációt kidolgozó brüsszeli bürokrácia – és a hozzá kapcsolódó elkötelezett politikusok – páneurópai vízióinak. Mert túl sok van belőlük.

Ilyen látomásos kép az unió teljes regionalizálása is. Miként az első fejezetben bemutattuk: a gazdasági alapú regionalizmus, az immanens, belső folyamatok útján való térséggé válás természetes, felfelé ívelő (*bottom up*) folyamat. Ez a világ minden részében kimutatható, mivel az organikus fejlődés autonóm mozgató elemei hozzák magukkal akár egy országon, akár egy kontinensen belül. De csakis a természetes, önszerveződő folyamat lehet egészséges és a nemzeti hagyományoknak és sajátosságoknak megfelelő. A napjainkban felülről vezényelt, európainak mondott regionalizáció történetietlen, a legtöbb országtól testidegen. Jól mutatja ezt a szomszédos sorstársak, Csehország, Szlovákia és Lengyelország példája is,⁹⁵ amelyek sietve alkottak valamiféle régiókat, amelyek valójában kitüremkedések az államszervezetben belül (vagy inkább rajta). A magyar történelemben is felmerült már a megyerendszer reformja, csak éppen nem úgy, hogy teljesen kiiktatjuk őket. A többször is átalakult megyék esszenciájához voltaképpen senki sem nyúlt, tiszte-

⁹³ KOVÁCS ISTVÁN: Az alkotmányfejlődés elvi kérdései. *Magyar Tudomány*. 1989. 89–105. p.

⁹⁴ TOMAS HALÍK: Sokféleség – Áldás vagy átok? *Kafka. Közép-európai folyóirat*, 2005. (16. szám) 10–13. p., VÁNCSEA ISTVÁN: Sok hűhó Európáért. *Kafka. Közép-európai folyóirat*, 2005. (16. szám) 72–74. p.; J. NAGY LÁSZLÓ: Az európai integráció politikai története. Szeged, 2003. 9–14. p.

⁹⁵ JÓZSA ZOLTÁN: *Változatok a regionalizmusra: a lengyel, a szlovák és a cseh modell*. Szeged, 2004, JÓZSA ZOLTÁN: Regionalizmus és önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás*, 2000. április (4. szám) 209–212., BALÁZS ISTVÁN: Változások és reformok az európai országok közigazgatásában (Magyarország és szomszédai). *Magyar Közigazgatás*, 2005. december (12. szám) 763–767. p.

letben tartva értékeit; az „úri” vármegyék „népi” reformelképzelései (Bibó István, Erdei Ferenc, 1945–1946⁹⁶) sem a teljes megszüntetésüket, csupán átalakításukat, mai szóval: demokratizálásukat tüzték célul a virilizmussal és a korporativizmussal szemben. A tanácsrendszert bevezető „létező szocializmus” sem törte meg az alapvető hagyományt – sokan éppen ezt róják fel a megyéknek, pedig regionális törekvések *de facto* már akkoriban is érvényesültek.⁹⁷ Az 1990. évi önkormányzati törvény kidolgozásakor a megyék trónfosztásának egyik oka a tanácsrendszerben betöltött szerepüktől való elhatárolódás volt szemben az önkormányzatiság kollektív alapjogi eszméjével.

A megoldás tehát nem a hagyományokkal történő szakítás – ettől még nem leszünk európaibbak. Megyerendszerünk – *mutatis mutandis* a szükséges változtatások jogosságát el nem vitatva: városmegyékkel vagy nagymegyékkel – átörökítendő a jövő számára. Ha mindenáron kellene régiók, alkalmas lenne megfogadni azok tanácsait, akik a megyék jelképes geográfiai határokká tételével szemben azon megoldásokat javasolják, amelyek a történeti fejlődésünkbe (jobban) illeszkednek – ehhez talán Agg Zoltán ismertetett, háromrégiós eredeti elképzelése áll a legközelebb.⁹⁸ A XXI. század modernizációs és fejlesztési-finanszírozási kihívásait a magyar történelmi alapú közigazgatás éppúgy el tudná látni, mint az új uniós „találmány”, az önkormányzati régió. Azonban ez utóbbihoz a központi kormányzat hatásköreinek lényeges decentralizációja is hozzátartozik: e nélkül a változtatás nem érheti el céljait.

⁹⁶ RUSZOLY JÓZSEF: „A népi önkormányzat útján”. Adalékok egy máig időszerű közigazgatástörténeti kérdéshez a „Szeri Szárszó” elé. In *Szeged*. 2005. augusztus (8. szám) 24–29. p., HEGEDŰS SZABOLCS: Az összes korszakot túlélte. A megyerendszer – Szent Istvántól napjainkig. [2000] In Ruszoly József: *Máig érő alkotmánytörténelem*. Szeged. 2002. 142–144. p., RUSZOLY JÓZSEF: Bibó István népi megyéje. [1999] In uő: *Máig érő alkotmánytörténelem*. Szeged, 2002. 139–141. p., RUSZOLY JÓZSEF: Önkormányzat és hagyomány. A napirenden lévő törvényjavaslatokhoz. [1990] In uő: *Máig érő alkotmánytörténelem*. Szeged. 2002. 83–85. p., RUSZOLY JÓZSEF: Önkormányzat és hagyomány. Historikus észrevételek két törvénytervezetről. [1990] In uő: *Máig érő alkotmánytörténelem*. Szeged. 2002. 76–82. p.

⁹⁷ WIENER: i.m. 8–9. p., AGG: i. m. 245–248. p., SZILÁGY GYÖRGY: Ahogy a torony alatt láttam és megéltem... Szemelvények Szeged XX. századi közigazgatás-történetéből. *Tanulmányok Csongrád megye történetéből XXXIII*. Szeged, 2003.

⁹⁸ Hasonlót ajánl a HVG folyóirat is reformjavaslatai között. Lásd bővebben HVG Trend. Pályaválasztás. HVG 2006. május 6. (18. szám) 61. p.

Irodalom

- A magyar regionális demokrácia állapotáról. *Önkormányzat*, 2002. július–augusztus (7–8. szám).
- A regionális intézményrendszer kiépítése. A Belügyminisztérium IDEA Programja. Budapest, 2003. április 22.
- AGG ZOLTÁN: Hány régiója van Magyarországnak? In *Regionalitás–lokalitás*. Komárom, 2001, 245–255. p.
- ÁGH ATTILA: A magyar önkormányzati rendszer és az EU követelmények. *Comitatus*, 2000. április (4. szám).
- ÁGH ATTILA: A magyar önkormányzati rendszer és az EU követelmények. *Önkormányzat*, 2000. április (4. szám).
- ÁGH ATTILA: A második államalapítás. *Mozgó Világ*, 2003. március (3. szám).
- ÁGH ATTILA: A régiók Magyarországa. *Comitatus*, 2001. különszám (7. szám).
- ÁGH ATTILA: A régiók Magyarországa. *Önkormányzat*, 2000. december (12. szám).
- ÁGH ATTILA: Az önkormányzatok „tetőszervezetei” és a deficitese demokrácia. *Önkormányzat* 1999. március (3. szám).
- ÁGH ATTILA: Hány Magyarország lesz itt? *Mozgó Világ*, 2003. január (1. szám).
- ÁGH ATTILA: Régió és megye. in: *Önkormányzat*. 2001. május (5. szám).
- ÁGH ATTILA: Regionalizáció és csatlakozás. *Önkormányzat* 2002. július–augusztus (7–8. szám).
- BALÁZS ISTVÁN: A regionális közigazgatási hivatalok kialakításának lehetőségei a területi államigazgatás működésének átalakítása tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 2004. április (4. szám).
- BALÁZS ISTVÁN: A területi államigazgatás továbbfejlesztésének alternatívái. *Magyar Közigazgatás*, 2006. február (2. szám).
- BALÁZS ISTVÁN: Változások és reformok az európai országok közigazgatásában (Magyarország és szomszédai). *Magyar Közigazgatás*, 2005. december (12. szám).
- BALLER BARBARA: A magyar eurorégiók közjogi státusza, elismerésének szükségessége a magyar belső jogban. *Magyar Közigazgatás*, 2004. december (12. szám).
- BÉRCESI FERENC – IVANCSICS IMRE: A megyei közigazgatási hivatalok regionális alapokra helyezésének lehetőségei. *Magyar Közigazgatás*, 2004. június (6. szám).
- FARKAS BEÁTA – VÁRNAY ERNŐ: *Bevezetés az Európai Unió tanulmányozásába*. Szeged, 1997.

- FORGÁCSNÉ OROSZ VALÉRIA: A Regionális Önkormányzatok Európai Chartájának tervezete és a régiók nemzetközi együttműködése. A magyar regionalizáció jellemző vonásai és kibontakozásának lehetőségei. *Magyar Közigazgatás*, 2000. július, augusztus (7., 8. szám).
- HORVÁTH GYULA: Decentralizáció, regionalizmus és a területi gazdaság modernizációja. In Petréttei József (szerk.): *Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára*. Pécs, 2001, 191–206. p.
- J. NAGY LÁSZLÓ: *Az európai integráció politikai története*. Szeged, 2003.
- JÓZSA ZOLTÁN: Regionalizmus és önkormányzatok. *Magyar Közigazgatás*, 2000. április (4. szám)
- JÓZSA ZOLTÁN: Változatok a regionalizációra: a lengyel, a szlovák és a cseh modell. In *A Pólay Elemér Alapítvány Tansegédletei*. Szeged, 2004.
- KARA PÁL: Néhány gondolat a regionalizmusról. *Magyar Közigazgatás*, 2000. szeptember (9. szám).
- KOVÁCS ISTVÁN: Az alkotmányfejlődés elvi kérdései. *Magyar Tudomány*, 1989, 89–105. p.
- MIZSEI CSILLA: Régiók és határ menti együttműködések. *Magyar Közigazgatás*, 2004. május (5. szám).
- NAGY IMRE: Szép új világ. A létező regionalizmus. *Önkormányzat*, 2001. május (5. szám).
- NAVRACSICS TIBOR: Regionalizáció, regionalizmus és integráció. *Comitatus*, 1997. december (12. szám), 1998. január (1. szám).
- Négy év és nem több. Régiókat! *Önkormányzat*, 2002. július–augusztus (7–8. szám).
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: A középszint reformjának nehézségei. *Magyar Közigazgatás*, 2006. március–április (3–4. szám).
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: A regionalizmus alternatívái Magyarországon. *Jogtudományi Közlemény*, 1992. november (11. szám).
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: Politikai regionalizáció esélyei Magyarországon. In *Regionalitás–lokalitás*. Komárom, 2001, 33–47. p.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 1999.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: Régiók Magyarországa? *Info–Társadalomtudomány*, 1999. június (44. szám).
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: Régiók Magyarországa. Pesszimista reflexek Ágh Attila cikkéhez. *Önkormányzat*, 2001. március (3. szám).
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: Régiók Magyarországa – ultima ratio? *Comitatus*, 2001. különszám (7. szám).
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: Régiók most vagy soha? *Magyar Közigazgatás*, 2004. június. (6. szám).

- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: Regionalizmus és decentralizáció. Modernizációs kihívás előtt a magyar közigazgatás. In Petrétei József (szerk.): *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Budapest–Pécs, 2000, 149–159. p.
- PETRÉTEI JÓZSEF – TILK PÉTER: Az önkormányzati társulások és a kistérségek néhány alkotmányjogi kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 2005. március (3. szám).
- Régiók 2002. Szerk. Csathó Péter [...]. A Regionális Fejlesztési Holding kiadványa. In *Magyar közigazgatás a reformok útján*. Belügyminisztérium IDEA Programja. Budapest, 2003.
- RUSZOLY JÓZSEF: “A népi önkormányzat útján”. Adalékok egy máig időszerű közigazgatástörténeti kérdéshez a “Szeri Szárszó” elé. *Szeged*, 2005. augusztus (8. szám). Jegyzetekkel bővített változatban: RUSZOLY JÓZSEF: *„Így is a mi korunk”*. Írások és források Magyarország alkotmánytörténetéhez. Püski, Budapest, 2006, 267–282. p.
- RUSZOLY JÓZSEF: *Máig erő alkotmánytörténelem*. Szeged, 2002.
- SZEGVÁRI PÉTER: Milyen régiót akarunk? *Önkormányzat*, 2002. július–augusztus (7–8. szám).
- SZIGETI ERNŐ: A magyar megyerendszer és regionalizmus vázlatos történeti áttekintése. *Magyar Közigazgatás*, 2004. március (3. szám).
- Trend: A HVG reformjavaslatai. *HVG*, 2006. május 6. (18. szám).
- TÓTH JÓZSEF: A megyék és a kvázi-régiók. In *Európába megy-e a megye?* Pécs, 1992, 81–83. p.
- TÓTH ZOLTÁN: Közigazgatási reform az EU-csatlakozás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 2004. január. (1. szám).
- VARGA ISTVÁN: “Megyékkel a régióért!” Avagy: “a megyei önkormányzatok előre menekülése?” In *Európába megy-e a megye?* Pécs, 1999, 166–172. p.
- VASS GYÖRGY: A megye közjogi helyzetének alakulása a királyi vármegyétől a modern területi önkormányzatig I–II. *Magyar Közigazgatás*, 2006. január (1. szám), március–április (3–4. szám).
- VASS GÖRGY: Területi önkormányzás – regionalizmus. In *Európába megy-e a megye?* Pécs, 1999. 104–128. p.
- VEREBÉLYI IMRE: Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció. *Magyar Közigazgatás*, 2000. szeptember (9. szám).
- VEREBÉLYI IMRE: Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció, különös tekintettel a megyék regionális célú megerősítésére. In Szigeti Ernő (szerk.): *Régió, közigazgatás, önkormányzat*. Budapest, 2001. 158–166. p.
- VIRÁGH PÁL: Visszaemlékezés a volt köztársasági megbízotti jogintézményre. *Magyar Közigazgatás*, 2006. február (2. szám).

WIENER GYÖRGY: Regionális államreform Magyarországon. In *Magyar közigazgatás a reformok útján*. Belügyminisztérium IDEA Programja. Budapest, 2003. 7–19. p.

ZONGOR GÁBOR: Akarunk-e működőképes önkormányzati rendszert? *Magyar Közigazgatás*, 2006. március–április (3–4. szám).

TAMÁS ANTAL

REGIONS IN HUNGARY IN THE PAST AND NOWADAYS

(Summary)

The question of regions is not only popular but seriously actual in Hungary mainly because of the entrance to the European Union. This event calls the attention to the problem of regionalism and regionalisation. The first expression shows a historical way of developing regions, the second is an artificial solution for creating regions. This time the governments followed the second way and tried to make new artificial administrative and self-governing regions in Hungary. This activity indicated a dialogue in scientific reviews and papers too.

The author of this essay tries to show both solutions: in the first part you can read a historical study on regionalism, which performs the original and natural development of regions in Hungary in the 19th century. Several data shows the birth of a complex region in the eastern part of the country and in Transylvania. The author uses the statistical numbers of demography, urbanisation, bank-system and demonstrates the rise of railways in the examined area.

The second half of the essay is about our age. In the past 15 years several ideas were born for the modern administrative system. There were created statistical and development regions and now the new theory is about modern self-governing regions instead of traditional counties. After the short history of the regions of the European Union the author introduces an official government program called IDEA for regionalisation. It is a critical study about this program: it tries to show the problems of IDEA project. After it the author collects the opinions about regions in Hungary which can be read in several law journals. You can read the point of view of Attila Ágh, Ilona Pál-Kovács, Imre Verebélyi, Zoltán Agg and others to demonstrate the several ideas and plans.

Finally the author writes his personal opinion about the debate of regions. He tries to argue for counties instead of total regionalisation from a constitution

historical point of view. His most important declaration: it is useless to create regions just instead of counties without real provinces of authority. Hungarian counties mean a very special heritage in European law culture, so saving them would be important in a practical way.